E43
392

ПРОФ. А.Ф. ЕВТИХИЕВ

ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

ЮРИДИЧЕСКОЕ НКЮ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ХАРЬКОВ - 1 9 2 5.

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО Н.

ГЛАВНЫЙ СКЛАД И ЭКСПЕДИ

Харьков, ул. Свободной Академии,

МАГАЗИН ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ — Спарта

ОТДЕЛЕНИЯ: Киев, ул. Воровского 17, Од ия 17,
Екатеринослав, проспект № 28,
Артемовск, пл. Свободы 12, П. убсуда.

ВЫШЛИ И ПОСТУПИЛИ В ПРОДА

1. Н. А. Скрыпник.—Уголовная политика Советской власти . . . . — 70 к.
2. М. О. Рейхель.—СССР (очерк конст. взаимоотношений советских республик) . . . . . 1 р. 50 к.
3. Ф. Шостя—Комментарий к Гр. Пр. Кодексу . . . . . 1 р. 90 к.
4. Ю. П. Мазуренко.—Вопросы семейного и брачного права . . . . . — 45 к.
5. Ю. П. Мазуренко—Система права переходного периода . . . . . — 20 к.
6. С. Н. Ландкоф. — Купля-продажа в рассрочку. Законы союзных республик с практическим комментарием и с иностранными параллелями . . . . . — 60 к.
7. П. Д. Каминская.—Советское трудовое право (обзор действующего законодательства с практическим комментарием) под ред. Ю. П. Мазуренко, с предисловием М. О. Рейхеля . . . . . 2 р. 30 к.
8. Проф. В. Л. Кобалевский.—Жилищное право УССР . . . . . — 50 к.
9. Проф. В. М. Гордон—Положение о векселях в частн. кодификации . — 80 к.
10. Проф. В. М. Гордон. — Система Советского Торгового Права (обзор действующего законодательства по внутр. торговле) . . . . 1 р. 50 к.
11. Проф. Ю. В. Гедеман.—1. Основные черты хозяйственного права. 2. Трансформация понятия собственности . . . . . — 50 к.
12. Проф. М. А. Чельцов-Бутов.—Преступление и наказание в истории в советском праве . . . . . 1 р. —
13. Проф. М. А. Чельцов-Бебутов—Задачи по уголовн. процессу . . . . . — 60 к.
14. Ю. С. Ашкинезер и Е. П. Штандель. — Жилищно-кооперативное законодательство Украины, под редакцией Ал. Малицкого . . . . 1 р. 20 к.
15. Ю. С. Ашкинезер и Е. П. Штандель. — 1. Инструкция Главкооперкома УССР о реорганизации жилтрудоб'единений. 2. Типовой договор жилкооператива с откомхозом . . . . . — 30 к.
16. Гершонов и Кельман Комментарий к Земельн. Кодексу . . . . . 2 р. 10 к.
17. Чумало и Аменицкий.—Земельное законодательство Украины . . . 2 р. — к.
18. Кричевский.—К анализу балансов . . . . . — 60 к.
19. Гербовый устав.—4 изд. с позднейшими официальными раз'яснениями, изменениями и дополнениями под редакцией и с комментариями зав. п/отд герб. обложения НКФ А. Д. Шидловского . . . . . 1 р. 25 к.
20. Права и льготы военнослужащих и их семей в мирное время (популярное руководство для подшефных частей) . . . . . — 25 к.
21. Собрание определений Гражд. Кас. Отд. Верх. Суда УССР, вып. 1—4 за 23 г. и 1—3 за 24 г. . . . . 5 р. 10 к.
22. Гражданский Кодекс УССР. 4-е изд. с алфавитн. указателем . . 1 — к.
23. Гражданско-Процессуальный Кодекс. 2-е изд. с алфав. указ. . . — 30 к.
24. Таблица сроков по Гражд. Процес. Кодексу . . . . . — 05 к.
25. Земельный Кодекс. 6-е изд с алфавитн. указат. . . . . — 25 к.
26. Уголовный Кодекс. 9-е изд. с алфавитн. указат. . . . . — 25 к.
27. Уголовно-Процессуальный Кодекс с приложением алфав. предметн. указателя и таблицы сроков. 2-е изд. . . . . — 35 к.

ГЛАВНЫЙ СКЛАД: Харьков, ул. Свободной Академии, 5

Е43 392
35(02)

Проф. А. Ф. ЕВТИХИЕВ

ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКЮ УССР
ХАРЬКОВ—1925

Харьков, типография ПУУВО им. Фрунзе.
Укрглавлит № 14444/к.
Зак. № 997. Тир. 10.000.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА РСФСР
№_____ г.

Государственная историческая библиотека РСФСР

1395301

V Ор 46288

Предисловие.

Выпускаемое исследование является переработанным и дополненным курсом лекций, читанных автором с 1918 по 1925 г. по советскому административному праву, последовательно: в Московской Социалистической Академии Общественных Наук, в Смоленском Университете и на Юридическом и Торговом Факультете Харьковского Института Народного Хозяйства.

Составленное год тому назад, исследование, по независящим от автора причинам,—выходит, к сожалению, только ныне. Автором сделано все возможное к тому, чтобы его текст отражал состояние науки права и советского административного законодательства по день его выхода, но не во всех частях это оказалось возможным сделать. Отпечатанные уже листы с изложением в некоторых местах старого законодательного материала нельзя было уже изменить, равным образом нельзя было принять указания науки права, появившиеся после отпечатания соответствующих частей книги; тем не менее, в основных частях, настоящее исследование вполне соответствует состоянию современного административного права. Имеющиеся в некоторых местах расхождения между действующим законодательством и текстом книги сводятся лишь к деталям, напр.: на стр. 40 книги сказано, что по вопросу о времени вступления законов в силу не имеется исчерпывающих указаний в союзных законах, но при этом излагаются действующие в этом отношении правила в УССР. Появившиеся

ныне союзные законы по этому вопросу повторяют в основах изложенные в тексте нормы книги украинского законодательства (Собрание Законов СССР за 1925 г., № 8, ст. 44). На стр. 230 книги изложены правила о чрезвычайных мерах охраны, ныне они несколько изменены в деталях союзным законом в части, касающейся порядка об'явления местностей на положении чрезвычайной охраны и норм о военном положении (С. З. СССР за 1925 год, № 25, ст. 166). Далее, с изменением III С'ездом Советов СССР конструкции СССР, изменен состав ЦИК и Президиума ЦИК СССР, по сравнению с описанным в тексте книги. Постановлением ВУЦИК и СНК от 27 мая 1925 г. „О лесах трудового пользования", предусмотрена передача лесов в пользование и отдельным лицам из числа трудящихся и предоставлено право всем трудящимся бесплатно пользоваться во всех лесах некоторыми видами лесных побочных пользований (С. У. за 1925 г., № 28, ст. 222).

Постановлением ВУЦИК от 17 июля 1925 года изменены губернские комиссии, ведающие разрешением споров по взиманию налогов, на окружные с сохранением их состава из представителей прежних органов, но не губернских, а окружных. И наконец, постановлением ВУЦИК и СНК от 24 марта 1925 г. утверждена инструкция „О порядке обжалования действий местных органов власти" (С. У. за 1925 г., № 33, ст. 255), устанавливающая сроки на обжалования.

Переход в УССР на трехстепенную систему управления имел своим последствием, по существу, упразднение губернских органов и передачу большей

части их функций соответствующим окружным органам. Изменения организации учреждений в УССР, в связи с переходом на 3-хстепенную систему управления, изложены в примечаниях к книге, по проектам соответствующих положений. Невозможным оказалось изложить основы нового проекта положения о городских и поселковых советах УССР. Проект его еще не утвержден и по проекту намечаются существенные изменения в старом, не реализованном законодательстве о Горсоветах, изложение коего содержится в книге.

Ссылки на литературу не являются исчерпывающими, а содержат лишь указание тех сочинений, влияние которых ближайшим образом нашло отражение в настоящей книге. Автор избегал изложения контроверз и помещения подстрочных примечаний, чтобы излишне не обременять ими внимание читателей.

Всюду, где делаются ссылки на законы, без точного указания—какой именно Республики, надлежит считать их относящимися к законодательству Украины.

К сожалению, в книге есть опечатки в иностранной транскрипции слов и русском тексте, опечатки не существенные, а потому автор считает возможным не делать их указателя.

Автор.

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ.

Литература: Проф. Robert Piloty und Fr. Schneider. Grundriss des Verwaltungsrechts, изд. 1922 г. Проф. Fleiner. Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, изд. 1922 г. Проф. Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht, изд. 1917 г. Проф. Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif, изд. 1910 г. Проф. Gaston Jéze. Éléments de droit public et administratif, изд. 1910 г. Проф. Hauriou. Principes de droit public, изд. 1910 г. Проф. V. E. Orlando. Principii di diritto administrativo, 2 изд. Проф. Goordnow. The Principles of the administrative law of the United States. Montagu Harris. Problems of local government, изд. 1910 г. Проф. А. И. Елистратов. Очерк административного права, изд. 1922 г. Проф. В. В. Ивановский. Учебник административного права, изд. 1917 г. Проф. И. К. Сухоплюев. Очерки по истории административного права в России, изд. 1918 г. К. Маркс и Фр. Энгельс. Коммунистический Манифест.

§ 1. Понятие об административном праве.

1. Заявление, сделанное в конце прошлого века одним из выдающихся буржуазных административистов, проф. Лоренцом Штейном: «пока нет еще определения понятия административного права» [1]), с известными оговорками, может быть признано правильным и для нашего времени. Все еще в различных курсах и трактатах по административному праву встречаются различные определения этой, начинающей приобретать все возрастающее влияние, отрасли юриспруденции. В некоторых же трактатах, как например: у профессора Дюфура, Жеза и др., и совсем не дается его определения, а содержание науки излагается прямо, без точной формулировки понятия о ней.

---

1) L. von Stein. Verwaltungslehre. 2 изд., т. 1, стр. 167.

Встречающиеся определения административного права можно свести к некоторым типичным видам. По нашему мнению, их существует два: одни авторы под административным правом понимают науку, изучающую правоотношения, существующие между а) управляющим государством (или иной публичноправовой корпорацией, уполномоченной осуществлять функции государственного управления) и б) гражданами (отдельными лицами и обществами) [1]; другие авторы под административным правом понимают систему юридических принципов, которые регулируют деятельность государства, направленную на достижение его целей [2]. И так как государство фактически всегда защищает преимущественно интересы какого-либо класса, стоящего во главе управления, то в конечном счете цели государства в области внутреннего управления всегда совпадали с целями господствующего класса.

Первое из указанных определений административного права преобладает в немецкой юридической литературе и имеет своими предпосылками наличность правоотношений между личностью и государством и известную связанность государства правом в этих отношениях.

Самый способ построения административного права в трактатах этого направления напоминает принятый в гражданском праве и, по существу, является перенесением методов и приемов, усвоенных в гражданском праве, в область права административного. Поэтому, такое определение соответствует понятию административного права в буржуазных государствах.

Ни такое определение, ни такие приемы разработки науки административного права не соответствуют системе Советского административного права. Они вызвали возражения у многих представителей даже буржуазной науки [3].

В Советском праве не существует противоположения государства и личности, как равноценных величин. В Со-

[1]) Fleiner. Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, изд. 1922 г. стр. 47.

[2]) Проф. Orlando. Principii di diritto administrativo. 6-е изд., стр. 17.

[3]) См. у проф. Hauriou в его трактате. La gestion administrative., стр. 1.

ветском праве, в соответствии с его коммунистическими основами, интересы личности занимают подчиненное положение государству и коллективам трудящихся. В нем не охраняются даже гражданские права, если они осуществляются в противоречии с их социально-хозяйственным назначением [1]).

Тем более публичные права граждан в Советских Республиках не считаются равноценными правам государства. Не говоря уже об обширной области государственной жизни, где взаимоотношения личности и государства определяются справедливым усмотрением его органов, даже в той области советской жизни, где публичные права граждан вообще находят признание, последнее носит ограниченный и условный характер; в декларациях прав трудящегося и эксплуатируемого народа говорится лишь о некоторых публичных правах и при том, по преимуществу, трудящихся.

Вместе с тем и эти права, признанные даже Конституцией, могут быть отняты Республиками как у отдельных лиц, так и целых групп, когда такими правами пользуются они в ущерб интересам Коммунистической Революции и когда таковое лишение оправдывается интересами рабочего класса в целом [2]).

В соответствии с изложенным, в Советских Республиках является более приемлемым второе из приведенных определений административного права. Определение это является, однако, не полным. Не всякая деятельность государства, направленная на достижение его целей, относится к области государственного управления в строгом смысле этого слова. Деятельность государства, направленная на защиту внешней безопасности, относится к области специального военного управления; деятельность, направленная на установление и поддержание взаимоотношений с другими государствами, составляет область, где действуют нормы специального международного права, и т. д.

Наука административного права, в тесном смысле этого слова, имеет своим предметом изучение принципов, опреде-

[1]) Гражд. Кодексы РСФСР и УССР, стр. 1.

[2]) Конституция РСФСР, ст. 23, и УССР, ст. 33.

ляющих исключительно ту деятельность государства, которая направлена на обеспечение безопасности и благосостояния в Советских Республиках, по преимуществу, трудящихся.

Таким образом, для определения Советского административного права может быть предложена следующая формула: административным правом называется система юридических принципов, которые регулируют государственную деятельность, направленную на обеспечение безопасности и благосостояния, по преимуществу, трудящихся в Советских Республиках.

§ 2. О составных элементах понятия административного права.

1. Родовым признаком определения административного права является система юридических принципов, регулирующих государственную деятельность. Признак этот не является бесспорным.

Значительное число, главным образом, французских и итальянских административистов ограничивают науку административного права систематизацией, освещением и комментированием административных законов.

Таковы, например, определения административного права в курсах французов Батби, Дюкрока и итальянцев De Gioannis, Meucci и др.

Подобное низведение науки права до комментирования лишь действующих законов вызывает справедливые нарекания, как со стороны русских [1]), так и иностранных ученых.

Несомненно, раскрытие законодательного определения юридических норм имеет возвышенную социальную цель; оно содействует уточнению понятия права, являющемуся необходимым условием всякого хорошо организованного государства. Но, с другой стороны, для научного деятеля задача изучения права не может ограничиваться этою целью. Наука должна содействовать самому правотворчеству и раскрывать те юридические принципы, которые нашли отражение

[1]) П. И. Стучка. Революционная роль права и государства. Изд. 1921 г.

в законах, и указывать место этих принципов в общей системе права. Далее, административное право является системой юридических принципов, определяющих государственную деятельность.

Понятие государственной деятельности в некоторых отношениях шире, а в других уже понятия деятельности государства.

Государственная деятельность осуществляется не только государством и его органами, но и обществами и союзами, поскольку последним предоставляется на то право.

С другой стороны, не всякая деятельность государства является предметом изучения нашей науки. Та деятельность государственных органов, которая доступна и частным лицам в своих личных интересах и которая регулируется нормами частного права, не служит предметом рассмотрения в административном праве.

2. Видовым признаком предложенного определения является государственная деятельность, направленная на обеспечение безопасности и благосостояния трудящихся, что составляет собственно область внутреннего управления.

Задачи государственной деятельности в сфере обеспечения, безопасности и благосостояния черезвычайно разнообразны в различные эпохи истории, имея, однако, много общих черт у различных народов, находящихся на одинаковых ступенях экономического развития.

При современном состоянии исторических наук можно уже с большей или меньшей точностью проследить системы административного управления у последовательно заменяющих одна другую на исторической арене групп народов в три характерные эпохи их экономического развития: в период феодального развития, в период капиталистического государства и в переходный период от капиталистического к социалистическому государству.

Все эти три фазиса развития известны в большей или меньшей степени постепенно сменяющимся на исторической сцене группам народов: они известны древним грекам и римлянам; они известны и новым народам, стоящим на грани социалистического строя.

У каждой из этих групп народов наблюдаются черты сходства в соответствующие экономические периоды в определении задач и целей государственной деятельности в сфере обеспечения безопасности и благосостояния.

В курсах административного права эти своеобразные задачи и цели приурочиваются к трем своеобразным формам государства, известным истории: полицейскому государству, отвечающему хозяйственному строю докапиталистической эпохи, 2) правовому государству, отражающему капиталистический уклад и 3) государству переходного периода от капитализма к социализму.

§ 3. Задачи внутреннего управления.

1. В полицейском государстве—правительство ставило безграничные задачи во внутреннем управлении, несмотря на то, что отсутствовала реальная возможность и уменье осуществить их.

Государство в этой первой форме своего существования, целиком руководилось собственническими и семейными принципами лиц, стоящих во главе его. Смешение частного и публичного права, администрации с юстицией, личных дел особ, стоящих во главе правления с делами государственными,—таковы характерные черты в системе права полицейского государства во всех нам известных странах.

Таковы же они были и у нас на Руси. В соответствии с этой идеологией полицейского государства, задачи управления определялись по немецкой поговорке: „все для земного блаженства подданных“.

Этот взгляд в Московском государстве нашел свое отражение уже в знаменитом указе 12 января 1682 года об упразднении местничества, где московский царь заявляет, что он „получил свой скипетр от бога для того, чтобы заботиться о всем, что касается „общего добра“, и отвращать все, что наносит ему ущерб“ [1]).

[1]) Проф. Дьяконов М. Очерки общественного и правового строя древней Руси. 1912 г., стр. 164.

Проф. А. С. Лаппо-Данилевский. Идея государственности в главнейшие моменты ее развития в России. Стр. 14. В Журнале „Голос Минувшего“, за 1914, кн. 2.

2. Эта фразеология всеоб'емлющего и всемогущего государства, под которой обычно скрывались личные цели, была разрушена буржуазией, изнывавшей под бременем государственной опеки. В трудах англичан: Локка и Адама Смита, французов: Монтескье и Руссо были развиты соответствующие интересам буржуазии юридические принципы о невмешательстве государства, по преимуществу, в область хозяйственной деятельности и о признании за личностью публичных суб'ективных прав в отношениях к государству.

Идея свободы индивидуума и равенство в исходных моментах хозяйственной деятельности, формальное равенство всех перед законом, и договорный характер образования государства,—таковы характерные черты этой идеологии.

В конституционных законах наиболее полное и вместе с тем наивное отражение получили эти идеи в „Bill of Right" штата Массачузетса: „государство организовано в силу добровольного соглашения индивидуумов: оно является социальным договором, посредством которого целый народ входит в соглашение с каждым гражданином и каждый гражданин со всем народом о том, чтобы все были управляемы по определенным законам, в интересах общего блага".

В области частных правовых отношений эти идеи нашли наиболее полное выражение в кодексе Наполеона и французских законах 2—17 марта 1791 года о свободе торговли и промышленности.

Государственная администрация, по образному выражению французского профессора Незара, должна была по этим законам ограничиваться лишь ролью жандарма, т. е. блюстителя классового порядка и безопасности. В область экономических отношений граждан она не должна была вмешиваться. Ее главное внимание, таким образом, обращалось на обеспечение интересов общественной безопасности, каковое сводилось, по преимуществу, к поддержанию классового господства буржуазии. И нормы и принципы административного права этой эпохи,—как справедливо отмечали это докладчики на Первом Всемирном Конгрессе по административным наукам в Брюсселе в 1910 году Фур, Куреман и др.,—были ограничены этой стороной государ-

ственной деятельности. При этом при построении принципов и норм, регулирующих и эту сторону взаимоотношений правительственных агентов и частных лиц и обществ, сказывалось упомянутое выше индивидуалистическое направление эпохи.

Здесь пытались подвести строгие юридические предпосылки этих взаимоотношений. Вместо властеотношений полицейского государства, как правильно они охарактеризованы проф. Opiy, эти отношения в правовом государстве рассматриваются, как правоотношения.

Государство и его органы, а также отдельные частные лица и общества, в своих взаимоотношениях к государству рассматриваются здесь, как равноправные суб'екты прав.

Споры в области этих правоотношений между государством и личностью должны разрешать суды общие или специальные административные суды, и таким образом производится резкое обособление двух систем права: частного или гражданского права и публичного права, с его важнейшею частью—административным правом. Начало этому праву считается положенным Первой Французской Революцией, наиболее рельефно и резко выявившей интересы буржуазного класса. И за разработку этого права,—как не без гордости заявляют французские юристы,—мир обязан гению французской нации, подобно тому, как он обязан гению римской нации за разработку системы гражданского права.

3. Но свобода и равенство являются понятиями несовместимыми: люди имеют качественно и количественно различные силы, они имеют доставшееся им от предшествовавших поколений неодинаковое имущественное состояние и воспитание, и, таким образом, при свободной конкуренции и соперничестве, в которое они вступают на жизненном пути, принципы формального равенства всех перед законом, с сохранением неравенства в имущественном положении, ведут к экономическому и политическому угнетению слабых сильными, бедных богатыми.

Уродливые формы неравенства людей, при формальном равенстве их перед законом, вскоре же стали обнаруживаться в буржуазных государствах и угрожать, с одной

стороны, полной деморализацией и вырождением низших классов государства, а с другой стороны—и гибелью последнего под влиянием разгорающейся в нем, с особым ожесточением, классовой борьбы, особенно рельефно вскрытой в гениальных исследованиях Карла Маркса.

В целях продления своего господства и ослабления антагонизма между классами, в буржуазных государствах возникло уже движение, направленное к ослаблению бросающихся в глаза социальных противоречий и к обоснованию государственного вмешательства в сферу экономических взаимоотношений, в направлении заглаживания явно уродливых явлений.

Вместе с тем и учение об абсолютной связанности государства правом начинает подвергаться большим сомнениям в теории и колебаниям на практике. Это направление в практике прекрасно выражено словами б. французского премьер-министра Бриана, во время заседания 29 декабря 1910 года Палаты Депутатов, по поводу стачки железнодорожников: „администрации удалось предоставленными ей законом способами подавить это выступление. Я не останавливаюсь заявить, что, если бы государственная необходимость того потребовала, то администрация вышла бы и за пределы закона".

Начавшееся описанное движение во всех государствах Европы к началу XX века пошло ускоренным темпом, особенно принявшим лихорадочный размах во время великой Европейской войны и в послевоенный период.

Таким образом, современное государство не является уже больше тем, чем оно было в конце 18-го и начале 19-го века: современное государство снова превращается в „администрирующее" государство, с громадным хозяйством, в котором жизненные и культурные интересы индивидуума и общества требуют примирения *).

В соответствии с этим, ныне нормы административного права из области политической перемещаются в область экономических и культурных отношений.

*) Henrich Cunow. Die Marxsche Geschichts-Gesellschafts-und Staatstheorie Изд. 1923 г., стр. 317.

4. С особенной реальностью эти новые тенденции государственного превращения отразились в Советских Республиках.

Руководители Октябрьской Революции учли эти тенденции, таящиеся еще в условиях капиталистического строя, и поставили Советским Республикам новые задачи в области управления. Они намечены в основных чертах в Конституциях Советских Республик во всех почти одинаково, но в разных выражениях.

Цель их не обеспечение равенства в исходных началах деятельности, не установление формального равенства всех перед законом, а установление равенства в конечных результатах деятельности, в установлении равенства в пользовании благами. В соответствии с этим в ст. 2 Конституции УССР указывается, как идеал Республики: „свободные формы общежития, построенные на началах организации всеобщего труда на всеобщую пользу и братской солидарности людей".

Для достижения этого идеала в Советских Республиках принимаются героические меры: „введение диктатуры трудящихся и эксплоатируемых масс пролетариата и беднейшего крестьянства и уничтожение существующего экономического строя, путем отмены частной собственности на землю и на другие средства производства".

В соответствии с такими грандиозными целями, область внутреннего управления в Советских Республиках разрастается до грандиозных размеров, захватывая все важнейшие стороны человеческой жизни. Раскрытие юридических принципов, которыми предписывается руководствоваться в Советских Республиках, и составляет предмет Советского Административного Права, изложению коих посвящается настоящее исследование.

§ 4. Деление административного права на части.

1. Подобно тому, как в определении понятия науки административного права не достигнуто единомыслия, так равно его нет в определении об'екта его изучения и в установлении системы распределения изучаемого материала на составные части.

В существующем разнообразии мнений и попыток установить систему распределения материала административного права на составные части,—можно подметить отражение описанных выше двух основных направлений в науке: индивидуалистического направления, характерного для эпохи правового государства, и коллективистического, более соответствовавшего построению этой науки в современном государстве переходного периода.

Каждое из таких направлений, при их осуществлении, в частностях у отдельных авторов имеет свои варианты, подробное изложение которых в настоящем исследовании не вызывается необходимостью.

Первое индивидуалистическое направление находится, как уже было упомянуто, под большим влиянием системы гражданского права и, собственно, переносит принципы последнего в область права административного. Наиболее развитое и законченное усвоение систематики гражданского права встречается у выше цитированных профессоров: французского Батби и итальянского De Gionnis. Подобно тому как это принято в институциях римского гражданского права императора Юстиниана, они разделяют свои труды также на три составные части: на учение о лицах, действиях и вещах.

К этим категориям приурочивают изложение учения об административном праве.

2. Дальнейшая модернизированная и усовершенствованная система этого вида получила свое отражение в трактатах по преимуществу немецких ученых Отто Майера, Гернррита, Флейнера, Гатчека и др., при чем последние два называют, по примеру Юстиниана, свои курсы „институциями немецкого административного права", хотя не принимают системы последнего целиком.

В последних системах наиболее полное отражение получило понятие об административном праве, как своеобразной системе „правоотношений".

В соответствии с этим курсы делятся на следующие части: на обычное для всех курсов введение, далее на учение о носителе государственного управления, о правовых

отношениях между администрацией и гражданами, о правовой защите в области администрации, об административном аппарате и его обязанностях и административноправовых обязанностях граждан.

Конечно, такая система является совершенно не приспособленной для того, чтобы вложить в нее все разнообразие современного административного права. И нам представляется, поэтому, более приемлемой, другая система, которая взята применительно к самому содержанию науки и разделяется многими немецкими, итальянскими, французскими и русскими учеными.

По этой системе, административное право надлежит разделить на следующие части:

Введение.

1. Об организации административных учреждений.
2. О формах деятельности административных учреждений.
3. Об административно-правовых отношениях.
4. Об административной деятельности в различных областях.
5. Об обеспечении законномерности в области управления.

Каждая из этих составных частей, естественно, должна быть подразделена на более мелкие деления.

§ 5. Об отношении административного права к родственным наукам.

1. Система юридических дисциплин с ее классификацией различных правовых наук, не может быть признана застывшей в определенных формах.

Наука юридическая, как результат коллективного методического творчества, развивается вместе с коллективом, подвергаясь тем или иным модификациям, в соответствии с жизнью.

Переживаемый ныне в буржуазных государствах кризис в государственной жизни [1]) отражается и в систематике

[1]) Проф. Orlando. Lo stato moderno e la sua crisi (B Rivvista del diritto publico e della publica administracione 1910 г., стр. 100.

Проф. Dr. M. l. Bonn. Die Auflösung des modernen staats.

юридических наук, в виде попыток создать новые юридические дисциплины, часто в дополнение, а иногда и взамен ранее созданных (социальное право, хозяйственное право, кооперативное, рабочее, коммунальное и т. п.).

В настоящем очерке не предполагается излагать отношение административного права ко всем этим быстро возникающим и столь же быстро сходящим со сцены наукам, а указать лишь отношение административного права к основным, веками сложившимся юридическим дисциплинам.

С этой точки зрения, административное право занимает одно из главных мест в системе публичного права и прежде всего противополагается праву гражданскому, занимающему также исключительное по своему значению место в системе частного права.

Это противоположение, унаследованное нами от древних римлян и с особою рельефностью проводимое на континенте Европы французскою доктриною и практикою, в последнее время оспаривается преимущественно немецкою теорией, со свойственным ей нерасположением ко всему французскому, а также выдающимися русскими учеными.

Тем не менее, несмотря на попытки упразднить это различие публичного и частного права, оно продолжает сохранять свое влияние и в теории и на практике, хотя признаки разграничения здесь не являются бесспорными.

Для различия публичного и частного права, предложено несколько формул.

Старая, унаследованная от римлян формула, поддерживаемая еще и ныне некоторыми учеными, напр., немецким профессором Вирхаус,—различает публичное право от частного по тому, преобладает ли в правоотношениях публичный или частный интерес.

В первом случае правоотношение будет относиться к публичному праву, а во втором к праву частному. Конечно, это определение является слишком общим и затруднительно ориентироваться с этим признаком деления в конкретных случаях.

Имеется другая попытка ограничить публичное от частного права введением множественности признаков.

К частному праву относятся:

1) все правоотношения имущественного характера,

2) все правоотношения, основанные на частно-правовом титуле (договоры, обязательства и т. д.),

3) все правоотношения, которые подведомственны гражданским судам,

4) все правоотношения, предусмотренные гражданским кодексом.

Но и эта попытка не может быть безоговорочно принята.

Для состава публично-правового отношения не является существенным вопрос о том, касается ли дело имущественных интересов, так как правоотношения относительно отбывания повинностей и социального страхования и т. п., хотя и касаются имущественных правоотношений, тем не менее относятся к публичному праву.

Равным образом не имеет особого значения вопрос и о правовом титуле в области публичного права: договор и т. п. акты имеют также значение титулов для возникновения публичных правоотношений, как правильно указывал на это австрийский профессор Тецнер.

Признак подведомственности гражданским судам не может приниматься за характерный для частноправовых отношений уж только по тому одному, что есть целый ряд государств, где, в виде общего правила, споры публично-правового свойства разрешаются общими гражданскими судами (Англия, Бельгия и т. п.), а с другой стороны в некоторых странах при неподведомственности вообще судам гражданских публично-правовых споров, они передаются им в силу специальных постановлений закона, например: в Советских Республиках правоотношения, связанные с применением труда в госучреждениях, могут быть предметом спора в трудовых сессиях народных судов. Тем не менее этот признак является одним из наиболее важных в тех странах, где установлено как принцип, что споры о законности административных актов не подведомственны гражданским судам.

И, наконец, не имеет решающего значения для понятия частного правоотношения, помещение в гражданском кодексе норм, регулирующих те или иные правоотношения.

В каждом гражданском кодексе, в частности и в действующих в Советских Республиках, имеются нормы, регулирующие правоотношения не частного характера, например: реквизиции и конфискации, из'ятые предметы из оборота и т. п. С другой стороны, не помещены в гражданском кодексе правоотношения, имеющие частноправный характер, например: имущественные отношения между супругами и т. п.

Для публичного же или административного права нет такого кодифицированного памятника, ни в одной стране, исключая Португалии (изданный в последней еще в конце прошлого столетия португальский кодекс административного права нельзя отнести к удачным работам), который содержал бы все нормы административно-правового свойства. Таким образом, нельзя ссылаться на какой-либо определенный законодательный свод, который служил бы формальным показателем того, что содержащиеся в нем нормы, являются публично-правовыми.

И тем не менее вопрос о том, что относится к области публичного, а что относится к частному праву, можно разрешить, но, как правильно указал на это проф. Лябанд и др., лишь применительно к положительному праву данной страны, каковое в этой области, как и в других областях, подвергается эволюции.

В этом отношении являющееся образцом для подражания других стран французское положительное право выдвигает уже третью систему принципов, которыми оно руководствуется для отграничения административных отношений от частно-правовых.

В первую эпоху характерным признаком для правоотношения считался суб'ективный момент,—личность деятеля: во всех случаях, когда выступает администрация, дело считалось неподведомственным судебным учреждениям и правоотношения считались административного свойства.

Принцип этот был во Франции проводим Революционным Правительством и сохранялся в конце 18-го и начале 19-го века. Мало-по-малу, однако, принцип политического недоверия к судам, которым руководствовались при установлении этого принципа, рассеялся.

Опасения перед тем, что суды своими решениями будут мешать Правительству проводить реформы, уступили место предпочтению организации судов перед администрацией и их независимостью в постановке решений, и, таким образом, стали допускать суды к рассмотрению и тех дел, в которых администрация выступает в качестве договаривающейся стороны, что привело к установлению второй системы признаков различия администрации от юстиции.

Во втором периоде, начавшемся с первой четверти 19 века, в теории и практике стали исходить при определении разграничения области администрации от юстиции, в зависимости от того, какого характера функции выполняют административные органы.

Если функции являются актами государственного властвования (les actes de puissance publique), т.-е., когда администрация издает обязательные постановления, командует и совершает тому подобные действия, не свойственные частным лицам, то возникающие правоотношения не считаются частно-правовыми и они не должны подлежать разрешению общин судов.

Если же администрация совершает иные, не вытекающие из властвования (les actes de gestion) акты, каковые могут совершать и отдельные частные лица, то здесь правоотношения не являются публично-правовыми и дела подведомственны общим судам.

Эта система отграничения актов администрации была принята всеми континентальными странами, в частности русской практикой, и господствовала в теории и на практике во Франции до начала XX века.

С 1910 года во французской практике и теории укореняется новый принцип, по которому во всех случаях, когда осуществляются акты на основании специальных правил деятельности администрации, то таковые акты изъемлются из ведения общих судов, так как вытекающие из этого правоотношения считаются относящимися к административному праву.

Мотивом к выдвижению этого принципа послужили соображения о том, что административные суды ныне хорошо

организованы во Франции и что они лучше знают административное дело, чем суды общие.

Как немецкая теория ни стремится обосновать свои специальные теоретические построения для отграничения административного права от частного, но все же и здесь наблюдается у наиболее видных ее представителей тяготение к усвоению новых принципов, выдвинутых французским правом.

В частности, являющийся ныне одним из авторитетных представителей немецкой буржуазной науки административного права проф. Флейнер идет даже дальше в этом направлении, заявляя, что понимаемое в широком смысле этого слова административное право охватывает все правовые нормы, которые регулируют деятельность государственных административных учреждений, безразлично возникают ли эти правоотношения в сфере публичного или частного права.

Это, однако, понятие, по заявлению проф. Флейнера, отвергается немецкой наукой; последняя понимает административное право в виде „публичного права, обособленного для потребностей государственного управления".

Нам лично представляется более правильным вышеприведенное французское направление в вопросе об отграничении административного права от частного, а именно—к науке административного права надлежит отнести изучение не только тех норм, которые регулируют деятельность администрации при совершении ею актов командования, но также и тех специальных принципов, которым подчиняется ее деятельность и при совершении актов частноправного свойства: купли, продажи и т. п., поскольку здесь для администрации установлены специальные правила.

Таким образом, в нашем Советском праве получившие чрезвычайное развитие особые правила, которым подчиняется деятельность учреждений и должностных лиц в сфере частно-правовых отношений, должны найти свое отражение в Советском административном праве.

2. Далее, административное право имеет тесную связь с так называемым конституционным, или, по принятой в Советских Республиках терминологии, государственным правом.

Последнее изучает принципы организации государств, так сказать—их статику, в то время как второе изучает функционирование государств, их динамику в области обеспечения безопасности и благосостояния граждан. Таким образом, связь конституционного и административного права является весьма тесной. В изучении органов, отправляющих административные функции, наука административного права заимствует свои принципы из науки права конституционного и в трактатах об административном праве излагается о построении административных органов лишь в пределах, необходимых для уяснения функционирования администрации.

Равным образом, административное право имеет тесную связь с другими дисциплинами публичного права, определяющими деятельность других видов исполнительной власти за пределами, так называемого, внутреннего управления: в области внешних сношений — право международное, в области организации внешней безопасности государства—право военное, в области обеспечения государства материальными средствами—финансовое право и т. д.

Со всеми этими дисциплинами административное право несомненно имеет тесную связь, поскольку существуют однородные принципы, регулирующие на однородных началах деятельность исполнительной власти в различных областях государственной жизни; вместе с тем административное право имеет и отличительные особенности от этих дисциплин публичного права, об'ясняемые особыми условиями деятельности исполнительной власти в области внутреннего управления в тесном смысле этого слова.

В особую тесную связь становятся в последнее время некоторые области административного права с правом уголовным.

Последнее в новейших проектах уголовных кодексов и в частности в действующем Советском праве, начинает превращаться не столько в систему правил по наложению кар за совершение преступлений, сколько в систему мер предупреждения их. Как правильно выразился Гуго Маркс, современные проекты уголовных кодексов в большей мере могут быть названными уставами по предупре-

ждению преступлений, каковые уставы регламентируют скорее административную деятельность, чем судебную, хотя и осуществленную судами[1]).

Независимо от этого и область, где администрации предоставляется право без обращения к суду налагать кары, все увеличивается. Это направление служит основанием к созданию даже специальной доктрины административного карательного права, по преимуществу—в трудах некоторых немецких юристов.

Наконец, в последнее время с особою силою, параллельно с развитием публичного права, проявляется тенденция, к обособлению некоторых норм, регулирующих деятельность администрации в области внутреннего управления, в самостоятельные правовые дисциплины, таковы: рабочее право, хозяйственное право, коммунальное право, кооперативное право, земельное право и т. п.

Рабочее право, выросшее из частно-правового института, договора личного найма, в настоящее время не может уже относиться к гражданскому праву, в виду своеобразных его изменений в новых условиях социальной жизни, а должно рассматриваться, как одна из дисциплин публичного, в частности административного права.

Равным образом, так называемое, хозяйственное право, получившее наибольшую разработку в немецкой науке в некоторых его построениях, является отраслью публичного, в частности административного права, регламентирующего деятельность администрации в сфере имущественных отношений.

Правда, до настоящего времени не достигнуто точного определения понятия хозяйственного права и установления его содержания.

С нашей точки зрения, наиболее научный подход к определению этой дисциплины встречается у проф. Артура Нюссбаума, который понимает под хозяйственными нор-

[1]) Hugo Marx. Die Massregeln der Besserung und Sicherung im Strafgesetzbuchentwürf in ihrem Verhältnissz um Strafzweck und zum Grundsatz der Gewaltentrennung. (Die Neue Zeit. за 1922 г. № 10).

Hofacker. Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform.

мами те, „которые определяют непосредственное воздействие на народное хозяйство“, в противоположность тем нормам, которые определяют это воздействие посредственно (напр.: финансовое право) или которые определяют в сущности воздействие не на народное хозяйство, а на жизнь индивидуума (по преимуществу—гражданское право) [1].

В таком понимании хозяйственное право и содержит те именно нормы административного права, в которых, согласно описанной выше эволюции, начинает перемещаться центр административного права, в условиях государства переходной эпохи. Остальные юридические дисциплины, как то: коммунальное право, земельное право и т. п., являются, с нашей точки зрения, лишь частями административного права, которые, по соображениям педагогического свойства, могут быть введены в те или иные школы, как отдельные самостоятельные части административного права, в зависимости от особых специальных целей этих школ.

§ 6. История и методы науки административного права.

ЛИТЕРАТУРА: Д. И. Курский. Ближайшие задачи изучения Советского права. Проф. Д. А. Магеровский. Советское право и методы его изучения (журнал „Советское Право“ за 1922 г. № 1). Проф. А. Горбунов. Методологические основы дисциплин, изучающих деятельность государства. Вып. 1-й. Исторический очерк немецкой литературы. 1906 г. Проф. В. В. Ивановский. Наука административного права в ее прошлом и настоящем. Журн. Мин. Юст. 1903 г. Ноябрь. В. Ф. Левитский. Предмет, задачи и метод науки полицейского права. 1894 г. А. А. Раевский. Предмет и задачи полицейского права. Зап. Харьк. Уп. 1904 г. кн. 4. В. Л. Кобалевский. Методы изучения административного права. В журн. Наук. на Украине за 1922 г., кн. 2, а также сочинения, указанные в § 1-м.

1. Наука административного права развилась в тесной связи с системой положительного права. По выражению профессора Борнгака, она всегда ехала на запятках законодательства.

---

[1]) Проф. Arthur Nussbaum. Das neue Deutsche Wirtschaftsrecht, изд. 1922 года.

Проф. Ю. В. Гедеман. Основные черты хозяйственного права, изд. 1924 года.

Проф. Ал. Гойхбарг. Хозяйственное право РСФСР.

В соответствии с этим и в ее направлении наблюдаются два, характерных для историй положительного права, движения: французской и немецкой школы.

Во Франции, где Великая Французская Революция разрушила старые государственные учреждения старого режима, современная система административного права не имеет преемственной связи с прошлым.

В соответствии с этим и в курсах французского административного права не уделяется места истории развития этой науки. Ссылки на великого представителя французской школы административных наук эпохи полицейского государства, De la Mare и его Traité de la police, скорее можно встретить в немецких сочинениях, чем во французских. И вообще французская наука административного права в трактатах ее современных представителей излагается, обыкновенно, с первой Французской Революции, хотя в трактатах и исследованиях предшествовавших периодов, несомненно, можно проследить нарастание тех принципов, которые являются доминирующими в системе и современного административного права. При этом французские трактаты по административному праву написаны в большинстве случаев плюралистическими методами: догматическим и политическим.

2. В Германии, напротив, положительное административное право развивалось иным путем.

Не из насильственного разрешения кризиса между государством и обществом возникло современное немецкое административное право, а из длительного процесса эволюционных преобразований.

В соответствии с этим, в курсах немецкого административного права, обыкновенно, излагается история науки административного права, со времени возникновения немецких государств.

В эпоху полицейского государства германская наука полицейского права, соответствующая по своему направлению современному административному праву, признавала главные свои задачи в том, чтобы выяснить, на какие области простирались попечения „полиции“, как называли тогда всю

администрацию, и каковы должны быть те начала, которыми должно руководствоваться государство при своем вмешательстве в эту область.

Со времени же введения конституционного государства в Германии и в связи с этим последовавшего, не без влияния французского права, отграничения юстиции от администрации, немецкая наука стремится найти границы компетенции юстиции и администрации, и установить общую формулу, по которой можно было бы различать дела юстиции „от дел администрации". При этом, старое немецкое полицейское право стало превращаться в так называемую современную науку об управлении, весьма схожую с наукой французского административного права.

Отдельные административные отрасли в трактатах науки об управлении получили надлежащее освещение со всеми привходящими в них частями. В трактатах встречаются также обзоры правовых норм, изданных для отдельных отраслей администрации. В основе же, однако, трактаты науки об управлении содержат рассуждения об основаниях за и контра вмешательства государства в соответствующую область деятельности.

В таком виде наука об управлении существует и по настоящее время в некоторых европейских странах. Независимо от науки об управлении разрабатывается в немецких государствах юридическая наука—административное право, стремящаяся несколько более своеобразно, чем это имеет место во Франции, научно обнять и расположить в определенной системе юридические принципы, определяющие деятельность администрации.

Для анализа отдельных правовых институтов административного права, подверженного при том частым изменениям, разумеется, истекшее время этой науки является весьма кратким. Тем не менее юридический метод изучения административного права делает в новое и особенно в новейшее время все дальнейшие успехи. Этот юридический метод разработки науки административного права в германской науке находится под значительным влиянием методов разработки гражданского права.

Наряду с этим юридический метод разработки германского административного права восполняется сравнениями его институтов с таковыми же других влиятельных наций, и некоторые трактаты немецкого административного права напоминают таковые же французского права, как равным образом и немецкие направления в науке административного права отражаются в праве французском.

В сочинениях по административному праву других стран, как старого, так и нового света эти методологические подходы немецкой и французской школы к изучению административного права в более или менее совершенной форме находят отражение.

В частности в итальянских, американских и английских трактатах по административному праву встречаются работы, написанные указанными выше методами. Своеобразные попытки психологическим и социологическим методами разрабатывать административное право пока не имели успеха.

В русской дореволюционной науке административного права преобладало влияние немецкой школы. Наши трактаты по административному праву так же, как и немецкие, обыкновенно содержат более или менее длинные главы об истории этой науки, хотя эта история и не является длинной. Научные работы по административному праву отмечаются в русских трактатах лишь с XVII века, лишь со времен Крижанича, Посошкова и Ломоносова.

При этом, в этих исторических освещениях научных работ по административному, или, как оно ранее называлось, по полицейскому праву, воспроизводятся, как и в других странах, лишь те идеи и учения, которыми руководился правящий помещичье-буржуазный класс в делах управления.

Первыми полицеистами у нас отмечаются в этих трактатах: ученый иностранец, прибывший в Россию на службу, Крижанич, автор нескольких трудов и в особенности рукописи „Русское государство в половине XVII века“; далее сотрудник Петра Великого, Посошков, известный по преимуществу своим сочинением „О скудости и богатстве“; затем известный ученый-универсалист Ломоносов,

к числу работ которого по полицейскому праву относится его письмо к сановнику Шувалову от 1-го ноября 1761 г., в котором Ломоносов воспроизводит воззрения немецкого философа Вольфа о политике народонаселения.

Все эти сочинения в значительной мере отражают идеи немецкой школы полицейского права соответствующей абсолютистической эпохи.

Затем следуют появлявшиеся на русском книжном рынке в большом числе переводы трудов немецких ученых полицеистов, как то: проф. Юсти, Зонненфельса и др.

Впервые в русских университетах полицейское право вводится, как предмет научного преподавания в 1835 году, в виде самостоятельной кафедры законов благоустройства и благочиния. В 1863 году она была переименована в кафедру полицейского права, под каким названием этот предмет преподавался до водворения у нас начал конституционного строя в 1905 году; с этого времени, в соответствии с тем, как это было и в Германии, полицейское право в трудах наших ученых начинает переименовываться в административное право.

Первые представители кафедры законов благочиния и благоустройства так же являются проводниками иностранных влияний: они ограничиваются или простым ознакомлением с западной литературой (проф. Степанов) или переработкою, применительно к российским законам, сочинений особенно популярного в то время в Германии проф. Роберта Ф. Моля (проф. Рождественский, Платонов).

До некоторой степени оригинальной попыткой перестроить полицейское право в общественное право являются работы московского проф. В. Н. Лешкова в его сочинении „Русский народ и государство. История русского общественного права до конца XVIII века“ 1858 г. В нем проф. Лешков определяет общественное право, как „право частных лиц и обществ на ту деятельность и на те средства, которыми совершается в государстве развитие и обеспечение цивилизации или благосостояния народа“.

На русской почве Лешков нашел последователя в лице проф. М. Шпилевского, считавшего общественное право

высшей ступенью полицейского права. Это направление соответствовало аналогичному уклону и в немецкой литературе в трудах известных административистов: австрийского проф. Лоренца Штейна с его учением о социальном управлении, развиваемом им в своем трактате о науке об управлении, а также в работах проф. Реслера и др.

В числе некоторых своеобразных уклонов в нашей науке полицейского права нельзя не отметить работ наших экономистов-полицеистов проф. Бунге, Готтенбергера проф. Антоновича и проф. Левитского. Курсы проф. Бунге „Полицейское право", проф. Антоновича „Курс государственного благоустройства" (полицейского права) и конспектированные лекции В. Ф. Левитского „Полицейское право" главное внимание сосредоточивают на изучении государственных мероприятий в экономической области и в этом отношении являются до некоторой степени предвозвестниками того направления в административном праве, которое является доминирующим в современных курсах. Далее работы проф. Ленинградского университета Андреевского „Полицейское право", проф. Московского университета Тарасова проф. В. В. Ивановского, Шеймина, Держинского, проф. Юрьевского университета Белявского напоминают уже своим направлением и подходом немецкие трактаты о науке управления конституционной эпохи.

Равным образом, к концу прежнего режима начинают в России появляться по административному праву курсы и трактаты, написанные догматическим методом, как например: проф. Елистратова, Лазаревского, А. А. Раевского, В. М. Гагена, Корфа и ряда других исследователей.

4. Вся эта литература русского административного права представляет ныне уже исторический интерес. Для освещения юридических принципов деятельности современной администрации, разумеется, она не пригодна. И как французские исследователи административного права послереволюционного периода обходят совершенно молчанием исто-

рию науки своего права, так, нам кажется, и упоминание о ней в курсах о Советском административном праве не будет иметь места.

Положительноее Советское административное право настолько резко отличается от права прежней помещичье-буржуазной России, что здесь не может быть речи ни о какой преемственности идей помещичье-буржуазной идеологии, находившей свое отражение в старых курсах по административному праву, с идеологией, нашедшей отражение в Советском законодательстве. И если нужно искать преемственности идей, возвышавшихся до уровня современного Советского права, то надлежит обращаться к бесчисленным социальным революциям древней Греции и Рима, к социальным революциям Китая, Персии и в особенности Парижской Коммуне, к трактатам по истории и теории социализма, к стенографическим отчетам работ Интернационала, конгрессов и с'ездов коммунистической партии и официальным памятникам о деятельности Советских учреждений. Что же касается специальных работ по Советскому административному праву, то число их является ограниченным и по преимуществу в них освещаются лишь отдельные части и институты Советского административного права, а не вся в целом его система. Упоминание об этих работах будет сделано в соответствующих главах.

ГЛАВА II.

ОБ ИСТОЧНИКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА.

Литература: Я. Н. Бранденбургский. Революционная законность, прокуратура и адвокатура (в журнале Советское Право за 1922 г., № 2). Проф. А. Г. Гойхбарг. Применение гражданских законов судом (в журнале Советское Право за 1923 г., № 3). Проф. К. А. Архипов. Закон (в журнале Советское Право за 1924 г., кн. 1). Проф. М. А. Чельцов-Бебутов. Социалистическое правосознание и уголовное право революции, изд. 1924 г. Португалов. Революционная совесть и социалистическое правосознание, изд. 1922 г. Полное Собрание Определений Гражданской Кассационной Коллегии Верховного Суда УССР, изд. 1923 г. П. И. Алексеев. Свободная власть и правовая связанность. 4 ч. Зап. Саратовского Университета 1920 г. А. Котляревский. Власть и право 1915 г. В. Дурденевский. Судебная проверка конституционности закона. (Вопросы права 1912 г., кн. XI (3). В. И. Ульянов-Ленин. Диктатура пролетариата и ренегат Каутский.

§ 7. Общее замечание об источниках административного права.

1. Источниками административного права, как и всякого права вообще, признаются силы, производящие право.

Таковыми силами, обыкновенно, считаются две: закон и обычай. В Советских Республиках предоставляется должностным лицам руководствоваться в решении дел не только законом и обычаем, но соображениями об интересах социалистической революции, а также социалистическим правосознанием.

Общих определений в действующем законодательстве не содержится по этому предмету. В противоположность буржуазным конституциям, Конституции Советских Республик и „Союза" не содержат норм общего характера относительно места и значения законов в нашей государственной жизни.

Указания об этом разбросаны в различных и разрозненных актах. В частности постановлением VI Всероссийского С'езда Советов вменяется всем государственным учрежде-

ниям и должностным лицам в обязанность неуклонно следовать постановлениям Высшего Центрального Правительства, и допускать отступления от них только тогда, когда того требуют интересы Пролетарской Революции, при чем о каждом таком отступлении немедленно должно быть доведено до Совнаркома РСФСР [1]).

В более поздних актах эта свобода отклонения административных органов от постановлений центральной власти все более и более суживается. В частности, в постановлениях VIII Всероссийского и V Всеукраинского С'езда Советов о Советском строительстве предписывается прямо уже местам неуклонно исполнять все постановления центральных ведомств и лишь в исключительном случае, и то по мотивам противоречия закону этих распоряжений, допускается возможность приостановления проведения в жизнь постановлений наркоматов: „приостановка проведения в жизнь какого-либо распоряжения отдельных народных комиссариатов допустима только в исключительных случаях, при явном несоответствии данного распоряжения постановлениям ВЦИК в РСФСР и ВУЦИК по Украине, его президиума и Совнаркома, по постановлению губисполкома и под коллективной судебной ответственностью последнего.

О приостановлении и о своих распоряжениях о необходимости отмены данного распоряжения губисполком немедленно сообщает президиуму подлежащего ЦИК'а, соответствующему народному комиссару и в Совнарком. Президиум ВЦИК'а постановляет о привлечении к суду виновной стороны, т. е. либо наркома, либо губисполкома, неправильно приостановившего распоряжение наркома.

Те же правила, на тех же основаниях представляются уездным (окружным) исполкомам в отношении местных распоряжений губернских отделов. Райисполкомам и сельским советам совершенно не предоставлено однако право приостанавливать распоряжения высших инстанций.

Эти принципы в отношении безусловного повиновения административных учреждений и должностных лиц поста-

[1]) С. У. РСФСР за 1918 г., № 90, ст. 908.

новлениям вышестоящих органов являются типичными для современного Советского права. Они нашли свое отражение и в Конституции Союза ССР. Согласно 59 ст. ее, „распоряжения народных комиссариатов Союза ССР могут быть приостанавливаемы ЦИК'ами или президиумами ЦИК'ов Союзных Республик при явном несоответствии данного распоряжения союзной конституции, законодательству Союза или законодательству Союзной Республики".

О приостановке распоряжений ЦИК'и или президиумы ЦИК'ов Союзных Республик немедленно сообщают Совету Народных Комиссаров Союза ССР и соответствующему народному комиссару Союза ССР.

В этих уже актах С'ездов Советов, на ряду с правом административных инстанций приостанавливать противоречащие закону распоряжения республиканских наркоматов, а также на ряду с правом ЦИК'ов Союзных Республик приостанавливать противозаконные распоряжения союзных наркоматов, содержатся указания на необходимость для наркоматов руководствоваться в своих распоряжениях законами и таким образом устанавливается принцип „подзаконности" административных актов. Но этот принцип подзаконности актов управления находит свое признание и в других более общих определениях закона. В частности, в цитированном постановлении VIII Всероссийского и V Всеукраинского С'езда Советов о Советском строительстве установлено, что „наркоматы издают свои постановления и распоряжения лишь в пределах своей компетенции, точно указанной в соответствующих декретах подлежащего ЦИК'а и его президиума".

Вместе с тем и суду предоставлено право не применять те из административных постановлений, „которые явно противоречат закону".

Было бы, однако, большой ошибкой полагать, что с момента издания уже описанных актов, в Советских Республиках принцип законности управления воспринял полную силу.

В действительности, однако, он внедрялся в область управления медленно, с теми или иными иногда суще-

ственными отклонениями от него и после издания описанных актов, устанавливающих принцип законности в управлении.

Окончательное утверждение принципа законности в управлении в различных Республиках последовало в различные моменты времени. В РСФСР оно датируется 22-м июля 1922 года, а на Украине вообще 24-м августа 1922 года, а для сельских местностей в отношении действий комитетов незаможных селян и еще того позднее: а именно 21-м июля 1923 года [1]). При всем том, однако, и ныне допускаются отдельные отклонения от этого принципа: так, помимо мер, указанных в предыдущих статьях, органы Инспекции Труда вправе принимать экстренные меры к устранению условий, непосредственно угрожающих жизни и здоровью рабочих, хотя бы принятие указанных мер и не было предусмотрено специальными законами, инструкциями или постановлениями и распоряжениями Уполнаркомтруда и его местных органов [2]). То же имеет место и в отношении судебных установлений: суду предоставляется право возлагать ответственность за убытки в случаях, когда по закону причинивший и не обязан к их возмещению (ст. 406 Гр. Код.). В общем, однако, главным и основным источником права в Советских Республиках является закон.

2. Обычай, как норма, в силу долговременности ее применения получившая в общественном сознании значение нормы юридической, не может иметь большого распространения в системе Советского права. Основы последнего настолько отличаются от основ прежней системы права и самая жизнь так изменилась, по сравнению с прежней, что старые традиции при Советском строе могут быть приняты за руководство исключительно лишь в тех, по преимуществу, технических вопросах, которые остаются более или менее неизменными, несмотря на коренные изменения жизни.

3. Третьим и последним источником права, в качестве подсобного средства, являются „интересы социалистической революции и интересы социалистического правосознания".

[1]) Постановление ВУЦИК'а от 11 июля 1923 г. о раскулачивании села (С.У. УССР за 1923 г., № 26, ст. 394)

[2]) 149 ст. Кодекса законов о труде.

На эти начала, как на источник права, содержатся прямые указания в законах как РСФСР, так и УССР: при разрешении дел народный суд применяет декреты Рабоче-Крестьянского Правительства, а в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты такового, руководствуется, в первую очередь, интересами социалистической революции, а затем социалистическим правосознанием (правило, повторявшееся в устаревшем уже Положении о Народном Суде как РСФСР, так и УССР).

§ 8. Общие замечания о советских законах.

1. Законами в формальном смысле этого слова называются вообще акты, исходящие от верховных органов государства.

Такое формальное определение понятия закона, хотя и не вызывает споров, однако оно недостаточно ясно раскрывает их содержание. В виду этого и в дополнение к этому формальному определению, существуют многочисленные попытки определить понятие закона по признакам, взятым из самого его содержания. Но, с нашей точки зрения, все эти попытки являются неудачными, и некоторые французские административисты, как, например, проф. Бертелеми, предлагают отличать чисто отрицательными признаками законы от административных актов с абстрактным содержанием: обязательных постановлений, а именно: административными актами не могут быть установлены виды наказаний и налоги, все же остальные правоотношения, по мнению названного административиста, могут быть предметом и административной регламентации.

Если не самое определение проф. Бертелеми, то подход к определению, до известной степени, нам представляется правильным. В различных странах вопрос о том, что относится к области законодательной регламентации, настолько различно разрешается, что, по нашему мнению, содержание законов может быть раскрыто только на основе положительного права данной страны.

В Советских Республиках определяется, по преимуществу, в законах конституционного свойства, какие право-

отношения подлежат законодательной регламентации, при всем том верховные органы Советских Республик оставляют за собою всю полноту государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной).

Для законов общесоюзного значения это указание сделано с исчерпывающей полнотой в Союзной конституции, в конституциях же Советских Республик такой перечень имеет лишь примерное значение, сохраняя за их ЦИК'ами право любые правоотношения регламентировать своими постановлениями.

Кроме того, в РСФСР и УССР существует общее указание на те правоотношения, которые подлежат обязательно проведению через законодательные органы: „все декреты и общегосударственные мероприятия, не терпящие отлагательства, в том числе все законодательные мероприятия по делам военным и все влекущие за собой обязательства для РСФСР или УССР мероприятия по иностранным делам, немедленно утверждаются Совнаркомом".

Когда же эти мероприятия не имеют характера особой срочности, то они должны восходить на утверждение в РСФСР ВЦИК или в УССР ВУЦИК'а: „все декреты, касающиеся общих норм политической и экономической жизни, а также все декреты, вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов, обязательно рассматриваются Укр. ЦИК'ом".

2. В Советских Республиках действуют законы, лишь изданные Советскими законодательными органами. Законоположения же, изданные всеми, существовавшими до Советского строя правительствами, как равным образом и теми самозванными правительствами, которые временами занимали Советскую территорию во время гражданской войны, являются отмененными, а правоотношения, возникшие на основании этих законов, установленных самозванными правительствами, являются недействительными.

Исключения из этого правила сделаны в УССР лишь для некоторых законов, например: браки, заключенные в период Деникинской власти на Украине, по старым законам, являются действительными.

3. В Советских Республиках действуют различные Советские законы: общесоюзные, федеративные и республиканские законы.

Общесоюзными законами признаны постановлением ЦИК СССР от 13-го июля 1923 года „все декреты и постановления ВЦИК'а и его президиума, которые, в силу договорных отношений РСФСР с Союзными Республиками и в силу полномочий данных ЦИК'ом Союза ССР Президиуму ВЦИК в декабре 1922 года, получили, в силу законодательных постановлений, распространение на территории Союзных и Договорных Республик".

Это, однако, определение является чрезвычайно неопределенным. С одной стороны, декреты и постановления ВЦИК и его Президиума в Договорных Республиках, как, например, УССР не вступали в действие вследствие одного факта издания их в РСФСР даже по общефедеративным ведомствам.

Они воспринимали на территории УССР силу только после акта их регистрации украинскими законодательными органами, с теми или иными особенностями, соответствующими особенностям украинского уклада.

При таких условиях едва ли возможно считать все соответствующие акты на Украине общесоюзными законами.

Далее, непонятно, почему сделано такое различие в федеративных законах, изданных Совнаркомом РСФСР и ВЦИК'ом и его Президиумом, когда при издании федеративных актов не проводилось резкого обособления в правах СТО, Совнаркома, ВЦИК и его Президиума РСФСР.

С другой стороны, о полномочиях, предоставленных ЦИК'ом Союза ССР в декабре 1923 года Президиуму ВЦИК'а, не об'явлено в официальных разделах официальных органов печати, и Президиум ВЦИК, при издании тех или иных актов, не ссылался на то, что он издает их для всего Союза, в силу означенных выше полномочий, вследствие чего затруднительно указать, какие акты и этой категории являются общесоюзными.

Федеративные законы в Договорных Республиках и в частности на Украине получили лэгальный титул для

действия впервые, на основании соглашения от 15 мая—1 июня 1919 г. об об'единении деятельности РСФСР, БССР, УССР, Латвии и Литвы [1]).

Причем на Украине постановлением Всеукр. Ревкома от 28 января 1920 г. распространены на территорию УССР все декреты и постановления, изданные до этого времени в РСФСР по так называемым об'единенным ведомствам, к числу каковых этим постановлением отнесены, кроме перечисленных в вышеприведенном соглашении, также Наркомпрод и Наркомат Рабоче-Крестьянской Инспекции и Собеза, исключение коих из числа общесоюзных последовало вскоре же постановлением IV-го Всеукраинского С'езда Советов путем назначения во главе этих ведомств не уполномоченных, а наркомов.

Наряду с этим названным постановлением Всеукрревкома отменены ранее изданные Украинским Правительством декреты и постановления по перечисленным в постановлении Всеукрревкома об'единенным ведомствам с предоставлением последним права (не использованного, однако, ими) подтвердить те из украинских декретов и постановлений по этим ведомствам, которые должны сохранить силу.

С января 1920 года по 22 июня 1920 года порядок введения на территории УССР федеративных законов оставался неопределенным, и практика в этом отношении была различной. Одни федеративные законы, изданные в этот период времени в РСФСР, опубликовывались в официальных органах печати УССР непосредственно, как общефедеративные законы, без всяких изменений, в той форме, в какой они были приняты в РСФСР, другие же общефедеративные законы этого периода не опубликовывались, причем и вообще вопрос о том, опубликовывать или нет тот или другой общефедеративный закон на Украине, разрешался по инициативе и в зависимости от настойчивости подлежащего ведомства.

Впервые меры к упорядочению этого вопроса были приняты постановлением Совнаркома УССР от 22-го июня 1920 г. о внутреннем порядке работ Совета Народных Комиссаров,

[1]) С. У. РСФСР за 1919 г., № 21, ст. 264.

в примечании к 9 ст. какового закона устанавливался порядок регистрации федеративного законодательства.

В ряде последующих законов Украинской Республики порядок этот получил полное развитие и сводился к тому, что федеративные законы РСФСР на территории УССР вступали в силу только после того, как на основании акта их регистрации Украинским Правительством они вводились в действие порядком, установленным для введения в действие украинских законов: опубликованием их в официальной части «ВІСТИ» ВУЦИК'а или в Собрании Узаконений и Распоряжений Украинского Правительства, с теми или иными их изменениями, соответствующими особенностям украинской обстановки.

Общесоюзные же законы вступают в действие на территории Союзных Республик непосредственно и Правительствам последних не предоставлено права вносить в общесоюзные законы какие-либо изменения, или задерживать вступление их в силу [1]).

§ 9. О соотношении между различными законами.

Из вышеописанных пояснений следует, что в условиях современного Советского строя может возникнуть вопрос о силе и значении конституционных законов и законов обыкновенных или, так сказать, органических, с одной стороны, и законов союзных, федеративных и законов республиканских, с другой.

В некоторых странах, в частности,—в большинстве германских государств, конституционные законы мирного времени не являлись в строгом смысле этого слова законами, т. е. теми нормами, на которые можно сослаться, при разрешении дел судебными и административными органами [2]).

Они рассматривались скорее, как директивы для законодательных органов, или обещания, в каком направлении будет вестись законодательная деятельность и на каких

[1]) Известия ЦИК СССР за 1925 г., № 35.

[2]) Прив.-доц. Ottmar Bühler. Die subjektive offentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtssprechung, изд. 1914 г.

принципах должны быть построены законы органические или обыкновенные законы.

В Советских Республиках конституционные законы имеют значение норм не только декларативного значения, но и значение законов в тесном смысле этого слова, как это прямо указывается в различных законодательных актах, например в РСФСР и УССР в законах об издании обязательных постановлений [1]). Равным образом и находящиеся в конституции СССР нормы также имеют значение норм органических, как это следует из текста ст. 3 Конституции СССР.

В некоторых государствах, по преимуществу англо-американских, предоставляется судебным органам проверять соответствие норм органического законодательства конституционным законам и отказывать в применении тех из них, которые им не соответствуют.

Аналогичное направление наблюдается в некоторых континентальных странах и некоторые административные суды, в частности Государственный Совет во Франции и бывший Высший Административный Австрийский Суд, в отдельных случаях входили в обсуждение издания того или иного закона в соответствии с конституциями их стран.

В Советских Республиках исключается право судебных или административных учреждений приостанавливать действие того или иного закона по тем соображениям, что его издание последовало с нарушением порядка, установленного Конституцией. Таким образом, с точки зрения административного, а не конституционного права, различие в законах конституционных и органических не имеет в Советских Республиках практического значения.

Равным образом различие между федеративными и республиканскими законами также не имеет для административиста особого значения. Вопрос о различии их может встать ныне, в связи с приведенным постановлением ЦИК СССР от 13-го июля, лишь при возникновении необходимости отмены того или иного из них. Поскольку такие законы об'явлены ныне общесоюзными, то, казалось бы, и самая отмена

[1]) Собр. Узак. УССР за 1922 г., № 38, ст. 577.

их или изменения в них могут последовать лишь в порядке союзного, а не республиканского законодательства. При этом РСФСР оказалась в этом отношении в более стеснительном положении, так как все эти федеративные законы получили на ее территории силу, как законы федеративные, между тем как другие Союзные Республики не приняли некоторых из законов, которые предполагалось сделать федеративными, а в некоторые внесли изменения, соответствующие особенностям их республиканской обстановки, включая в этих частях республиканский элемент и тем открывая возможность для самостоятельного правотворчества и ныне, при существовании Союза.

§ 10. О времени вступления законов в силу.

С точки зрения административного права, приобретает большое значение вопрос о моменте вступления законов в силу, или, иными словами, о времени, с которого право отношения считаются регламентируемыми вновь издаваемыми законами.

В этом отношении за время существования Советской власти произошла смена начал, которыми надлежит руководствоваться при разрешении этого вопроса.

В первый период существования Советской власти, когда не было фактической возможности соблюдать конституционные гарантии, законы вступали в силу в УССР с момента их утверждения [1]) а в РСФСР с момента их опубликования в газете Врем. Раб.-Кр. Правительства [2]). Таким образом граждане, при желании самым внимательным образом относиться к велениям Советского законодателя, ставились фактически в невозможность выполнять законные его требования. Например, принимается Совнаркомом закон о воспрещении совершать сделки с недвижимостью и о признании таких сделок недействительными; до опубликования такого закона, естественно, граждане УССР могли, с полным сознанием своей правоты, совершать продажу недвижимости, а гра-

[1]) Пост. СНК УССР от 10 июля 1919 г.

[2]) С.У. РСФСР за 1921 г. № 3, ст. 40.

ждане отдаленных мест РСФСР до получения в них соответствующего номера газеты Вр. Раб.-Кр. Правительства.

Между тем, незнание об этих постановлениях может влечь суровые последствия. И только своеобразный практический подход к принципам законности и не строго формальное отношение Советских деятелей к вопросам об их применении устраняли опасные для граждан последствия от вышеописанного правила о моменте вступления законов в силу.

Поэтому, как только более или менее был налажен Советский аппарат и миновали чрезвычайные условия гражданской войны, был введен новый принцип о времени вступления законов в силу: в столицах с момента их обнародования в официальной части официальных органов Советских изданий: в СССР в Собрании Законов, в „Известиях ЦИК СССР или „Экономической Жизни"; в РСФСР—в „Известиях ВЦИК или Собрании Узаконений РСФСР [1]), а в УССР—в „Вістях ВУЦВК" [2]) или в Собрании Узаконений УССР, в зависимости от того, в каком из этих органов раньше последует опубликование закона.

В провинциях же время вступления законов в силу определяется в УССР временем получения номера одного из означенных экземпляров союзного или украинского издания местным исполкомом. Если официальный номер издания, в котором опубликован закон, получен на месте позднее, чем будет доставлен текст закона каким-либо иным путем, например, из ведомственного издания, циркуляра и т. п. то закон считается в УССР вступившим в силу с момента получения официального его текста.

Разумеется, все эти правила о моменте вступления законов в силу имеют применение в тех случаях, когда не содержится в самом законе указаний на более раннее время его вступления в действие.

Относительно времени вступления в силу союзных законов не имеется в законодательстве Союза исчерпывающих указаний. В ст. ст. 19 и 38 Конституции СССР указывается

[1]) СУ РСФСР за 1919 г. № 34, ст. 414.

[2]) СУ УССР за 1921 г. № 3, ст. 81.

лишь, что декреты и постановления, издаваемые ЦИК и СНК СССР обязательны к непосредственному исполнению на всей территории Союза ССР, а вопрос о том, с какого момента они являются обязательными, остался недостаточно определенным союзными законами. Украинское Правительство, в порядке местного законодательства, вопрос этот разрешило в том смысле, что союзные декреты и постановления вступают на территории УССР в силу с момента получения официального номера издания „Известий ЦИК СССР" или „Вестника ЦИК СССР" местным исполкомом, если в самом союзном декрете или постановлении не содержится иного указания на время вступления закона в силу.

Несомненно, усвоенная в Советских Республиках практика о времени вступления законов в силу не устраняет дальнейших в ней усовершенствований, и может быть было бы целесообразнее последовать примеру некоторых западноевропейских стран и установить время вступления для различных пунктов территории закона в силу, в зависимости от истечения календарного срока, считаясь с расстоянием данной местности от центра и налаженностью доставки в нее материалов.

§ 11. О толковании законов.

1. Для органов исполнительной власти приобретает большое значение вопрос о толковании законов, т.-е. о раскрытии их смысла.

Право толкования законов, несомненно, является неотемлемым правом всякого органа и должностного лица, призванного осуществлять закон. Кроме того, во всех государствах, и в том числе в Советских Республиках, предоставляется право истолкования Советских законов особым учреждениям, призванным вносить единообразие в понимание законов во всех его областях применения.

В западно-европейских государствах эту роль выполняют: там, где существует институт административной юстиции, административные суды, а в тех странах, где таковых нет, суды общие.

В Советских Республиках в первый период их существования один из главных деятелей Народного Комиссариата Юстиции П. И. Стучка проводил тот взгляд, что для Советской власти вообще не нужно никакого центрального суда и что местные суды должны завершать высший тип суда[1]).

В этом сказалась, с одной стороны, боязнь централизма, а с другой—увлечение в первый период существования Советской власти принципом: „вся власть на местах".

Восполнение образовавшегося таким образом пробела в централизованном раз'яснении законов было возложено на Народные Комиссариаты Юстиции в Союзных Республиках, в лице их отделов: судебного контроля и надзора и отделов консультации и кодификации.

Первый из этих отделов, постепенно меняющий названия, главным образом давал раз'яснения по вопросам так называемого судебного права, а второй—по вопросам всех остальных областей права.

Ослабление значения Народных Комиссариатов Юстиции по истолкованию законодательства последовало лишь в связи с введением Положения о Судоустройстве, коим обязанность истолкования законов по вопросам, возникающим в судебной практике, возложена на пленум Верховного Суда.

Это право дачи „руководящих истолкований законов по вопросам судебной практики" „осуществляется Верховными Судами, по инициативе отдельных коллегий, или отдельных составов заседаний той или другой коллегии, или по представлению Президиума Верховного Суда, прокурора Республики, или его помощника при Верховном Суде".

Область судебной практики в Советском праве весьма обширная, так как к числу судов отнесены не только суды общие, но военные трибуналы, особые трудовые сессии народных судов, земельные комиссии, арбитражные комис-

1) А. Ф. Евтихиев. Законодательство и суд в демократии. В особом сборнике приложений к журналу „Пролетарская Революция и Право" за 1918 г.

сии, разрешающие споры по имущественным делам между государственными учреждениями.

Таким образом, вопросы военного ведомства, отношения возникающие на почве применения труда, земельного дела, споры между госучреждениями по имущественным делам могут стать предметом рассмотрения в судебных установлениях, причем все эти судебные установления подчиняются в порядке надзора Верховным Судам и потому область их руководящих раз'яснений является весьма обширной.

Преподание же раз'яснений по вопросам союзного законодательства возложено на Верховный Суд Союза ССР.

При всем том и Народные Комиссариаты Юстиции не устранены от обязанностей по истолкованию законов.

Вопросы о силе и обязательности истолкования законов Верховным Судом и Народными Комиссариатами Юстиции не разрешены прямо и непосредственно в действующем законодательстве. На практике, и повидимому такова мысль законодателя, раз'яснения Верховных Судов являются обязательными для ведомств, с правом, однако, опротестовывать эти решения в ЦИК.

Что же касается раз'яснений Наркомюста, то едва-ли можно признать их обязательными для ведомств при несогласии последних с данным раз'яснением.

Ведомство, по нашему мнению, под свою ответственность, может не последовать раз'яснению НКЮ; тогда за последним остается право перенести соответствующий вопрос в высшие инстанции.

2. Вопрос о толковании законов тесно связан с правом учреждений и должностных лиц устанавливать намерение и волю законодателя в правоотношениях, не предусмотренных законом, а так же с свободою отклоняться от буквы закона, в целях следования истинному намерению законодателя.

Непосредственно эти вопросы не находят ответа в нормах Советского законодательства, но самые особенности Советского законодательства таковы, что поставленные вопросы должны разрешаться в положительном смысле. В самом деле, Советское законодательство, в особенности в первый

период его существования, не имело характера актов, определяющих в подробностях те или иные правоотношения; оно скорее, с внешней стороны, было директивами общего характера.

Образцом такого законодательства могут служить, например, положения о народных судах, в которых не было достаточных правил о порядке рассмотрения в них дел.

Законодательство нового времени, начавшееся со времени новой экономической политики, более имеет сходства по внешнему виду с формами законодательства буржуазных государств, но, естественно, и в нем, в виду сравнительной его новизны, не имеется исчерпывающих и детальных норм, обнимающих в целом виде правоотношения, поэтому и это законодательство имеет много пробелов.

При такой конструкции Советских законов, исполнительные и судебные органы не могут не пользоваться правом, и на практике им они пользуются, по истолкованию воли законодателя—в тех правоотношениях, которые не с исчерпывающей полнотой нормированы действующим правом.

В отдельных законах содержится прямое указание на право государственных органов пользоваться аналогией при разрешении тех правоотношений, которые не предусмотрены действующим законодательством, например: даже в вопросах о понятии преступления, в каковой области буржуазные государства совершенно устраняли возможность такого вида толкования закона, Советское право его допускает.

При всем том внешняя формулировка Советского законодательства, творимого при том в огне революции, никогда не претендовала на особую точность и чеканенность фразы, чем вообще не отличается законодательство в буржуазных и демократических странах.

При таких условиях, естественно, толкование законов, по буквальному их смыслу, не может быть возведено в непременную обязанность.

В своих решениях Верховный Суд УССР даже обращает внимание, как на недостаток, на буквальное толкование законов, в ущерб пониманию его общего смысла.

Это отрицательное отношение к буквальному толкованию Советского законодательства нашло свое выражение в той формуле, которою характеризуется Советская законность: „революционная законность".

Приведенное определение, вызвавшее массу споров в Советской юридической литературе, по нашему мнению, должно быть понимаемо в том именно смысле, как это понимали и деятели Первой Французской Революции, т. е. что она должна быть согласована с требованиями общественной необходимости и что интересы общественного блага, в смысле блага пролетариата,—вот тот высший принцип, которым должно корректироваться формальное толкование Советских законов.

Соответствующие принципы нашли свое отражение и в отдельных законодательных актах. Так, в постановлении ВУЦИК'а от 9-го августа 1923 г. „О взаимоотношениях судебных и административных органов власти" высказывается, как принцип, что „понимать и проводить закон суд должен согласно с его ясным смыслом", а в ст. 5 постановления „О введении в действие гражданского кодекса" декларируется, что „распространительное толкование гражданского кодекса допускается только в случае, когда этого требует охрана интересов рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс".

3. В практике истолкования законов сложились некоторые чисто технические приемы, которые иногда встречаются и в самих законах, как обязательные.

К ним относятся вопросы о соотношениях нового, по времени издания, закона с законом предшествующим, общего закона к закону специальному закона.

В виде общего правила, считается, что всякий новый закон отменяет ему предшествовавший закон по тому же вопросу, хотя бы в новом законе и не содержалось указания на отмену ему предшествовавшего закона.

В условиях Советского строя, в связи с этим, возникают следующие вопросы: чем надлежит руководствоваться при определении, какой закон является новым, а какой старым: датой ли утверждения закона, или датой его распубликования.

Вопрос этот далеко не праздный, так как в Советских республиках законы издаются различными органами: Совнаркомом, Президиумом ЦИК, Сессией ЦИК и С'ездами Советов, причем опубликование законов иногда задерживается на продолжительное время.

Типическим примером таких трудностей может служить вопрос о соотношении Уголовного Кодекса УССР, датированного подписанным Председателем ВУЦИК'а 23-го августа 1922 года и обнародованного в Собрании Узаконений за 1922 г. № 36, и постановления того же ВУЦИК'а, датированного подписанным Председателем ВУЦИК'а от 30-го августа 1922 г. и опубликованного в Собрании Узаконений за 1922 г. № 38. «Об обязательных постановлениях».

На первый взгляд вопрос должен разрешиться просто: последним по времени датировано постановление от 30-го августа 1922 г. „Об обязательных постановлениях" и оно должно в соответствующих частях изменять статьи Уголовного Кодекса, на самом же деле вопрос разрешен ВУЦИК'а совершенно иначе.

Подписи на законах, к сожалению, означают не время одобрения того или иного закона законодательным учреждением, что имеет известные правовые последствия, а совершенно второстепенный акт: подпись закона председателем того или иного законодательного учреждения.

И так как нередко законы принимаются в основе, а редакция их поручается тем или иным учреждениям, запаздывающим иногда на продолжительное время с представлением текста закона в окончательной редакции, то и оказывается, что закон, одобренный ранее, появляется датированным более поздним сроком и более поздно опубликовывается.

Так было и с означенными двумя законами: постановление ВУЦИК'а об издании обязательных постановлений было одобрено значительно ранее Уголовного Кодекса и послано на редакцию и согласование ведомств, вследствие чего оно значительно запоздало, чем и об'ясняется датирование его более поздним временем.

Опубликование же постановления ВУЦИК'а об обязательных постановлениях последовало ранее, чем Уголовного Кодекса, так как первый акт был опубликован в «Вістях» ВУЦИК, а второй в них опубликован не был, а был помещен в выходящем с опозданием Сбрании Узаконений.

Таким образом, по нашему мнению, для республиканских законов должно быть принято за правило, что более ранним законом считается тот, одобрение коего, а не подписание Председателем ЦИК или СНК, последовало в более ранее время.

В отношениях союзных законов к республиканским принцип этот не может быть принят.

Союзные законы отменяют действие им противоречащих республиканских законов, и так как республиканским органам не предоставлено право приостанавливать действие союзных законов, в виду неконституционности их издания, то может случиться, что союзный закон датирован ранее, чем ему противоречащий закон республиканский, а между тем оба этих закона могут в какую-либо местность поступить в одно время.

Несомненно, что при разрешении вопроса, какой из этих законов должен считаться более ранним, а какой более поздним в Союзных Республиках, имеющих столицею не Москву, нужно учитывать возможность неполучения Союзными Республиками союзного закона в день издания ему противоречащего республиканского закона.

Поэтому здесь вопрос о времени, какой закон считается более ранним, а какой более поздним, должен разрешаться для союзного закона в зависимости от времени его получения в столице республики, а для закона республиканского—в зависимости от времени его одобрения.

Законы общие, напротив, не отменяют действие специальных законов, им противоречащих по тому же вопросу, если в законе общем не содержится прямого указания на отмену специального закона по тому же вопросу.

Законами специальными называются законы, издаваемые исключительно для каких-либо отдельных лиц, групп или отдельных местностей или отдельных отраслей управления или хозяйства.

Указанное правило толкования законов не применяется, обыкновенно, на практике в отношениях законов республиканских к союзным.

Союзные законы общие, издаваемые по налоговым делам, считаются отменяющими действие по тому же вопросу законов республиканских, хотя бы о таковой отмене и не было указания в общем союзном законе.

§ 12. О законах различных названий.

В Советской практике законы имеют различные наименования: 1) декреты, 2) постановления, 3) положения, 4) уставы, 5) кодексы. Эти наименования иногда употребляются без достаточного различия в содержании, которое соединяется с каждым из них.

Слово «декрет» заимствовано из французского языка, где обозначается им, собственно, не законодательный акт, прошедший через представительные учреждения, а акт высшего правительства, издаваемый в порядке верховного управления.

В революционную эпоху французское правительство, обыкновенно, путем декретов проводило реорганизацию государственного устройства и управления, при чем декреты его, по своему содержанию, не уступали законодательным актам.

В соответствии с этим, в Советских Республиках, обыкновенно, декретами назывались акты Совета Народных Комиссаров первого периода существования Советской власти, а ныне постепенно это название приурочивается к актам особого государственного значения, где требуется подчеркнуть их важность.

Постановлениями назывались в первый период существования Советской власти все вообще акты, как законодательных учреждений—ЦИК-ов, С'ездов Советов, так и административных учреждений. В этом смысле употребляется это название и в настоящее время.

Из законодательных актов, обыкновенно, ими называются акты, составляющие предмет очередного законодательства.

Названия положений присваиваются, обыкновенно, законодательным актам, которые определяют о рганизацию учреждений: комиссариата, его органов на местах и т. п., или в целом обнимают какой-либо правовой институт.

Уставами, обыкновенно, называют законодательные акты определяющие формы деятельности учреждений и должностных лиц в какой-либо области, например: дисциплинарный устав, устав о конвойной службе и т. п., а также акты, определяющие организацию частных обществ и установлений.

На практике, с точки зрения административного деятеля, эти различные названия не имеют значения. Каждый из таких актов, прошедших через законодательные учреждения, одинаково является обязательным для исполнительных органов и противоречия в актах с такими разными названиями должны разрешаться по общим, изложенным выше, правилам о толковании законов, вне зависимости от их названий.

Особое место в системе законодательства занимают Советские кодексы. Ими называются законодательные акты, содержащие более или менее исчерпывающие нормы, касающиеся какой-либо отрасли Советского строительства в целом, например: Гражданский Кодекс содержит более или менее исчерпывающие нормы о Советском гражданском праве, Уголовный Кодекс—более или менее исчерпывающие нормы о преступлениях и карах за их совершение, Кодекс законов о просвещении—законы о народном образовании и т. п.

Кодексы являются результатами систематической переработки предшествующих им разрозненных законов, иногда с существенными к ним дополнениями новых норм.

Задачей таких кодексов ставится устранение различных принципов, на которых были построены предшествовавшие кодексу законы, и внесение определенной принципиальной однородности и единства системы в законы, регулирующие ту или иную область права.

Кодексы утверждались ЦИК'ами Союзных Республик, а иногда восходили и на утверждение С'ездов Советов. В по-

следних положениях проводится тот принцип, что кодексы должны утверждаться Сессиями ЦИК'а Союза ССР и Союзных Республик по принадлежности, и лишь в виде исключения в УССР допускается утверждение их Президиумом ВУЦИК'а.

Вопрос об отношениях кодексов к отдельным, им предшествовавшим законам, относящимся к кодифицированной области права, разрешается иногда указанием в самом кодексе на то, что все законы, касающиеся области права, нормированной кодексом, являются отмененными.

Иногда такого указания в кодексах не бывает, а сам кодекс не обнимает, фактически, всех правоотношений, которые возникают в кодифицированной отрасли права. В этом случае, в некоторых кодексах в вводной части их содержится указание, что подлежащее ведомство должно озаботиться составлением особого перечня законов из соответствующей области права, отменяемых или сохраняющих силу. Во всех перечисленных случаях поставленный вопрос разрешается довольно просто. Когда же этого не бывает, или когда перечень отменяемых кодексом законов еще не составлен, то на практике бывает затруднительно установить, чем в спорных случаях надлежит руководствоваться, общим ли смыслом кодекса, или ему предшествовавшим отдельным специальным законом.

По нашему мнению, если отдельный специальный закон противоречит принципам кодекса, то, естественно, он должен считаться отмененным. Когда же он ему не противоречит, а восполняет лишь имеющийся в кодексе пробел, то надлежит ссылаться в разрешении дела на этот специальный закон, а не на общие начала кодекса.

§ 13. Об обычаях.

Bitter. Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung I. S. 817 art. „Gewohnheitsrecht". Brie. Art. „Gewohnheitsrecht" im Wörterbuch d. Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. II. S. 184.

Характерною особенностью правового уклада современных государств является преобладающее в них значение законов в качестве источников права.

Законы, однако, не могут обнять всего разнообразия быстро изменяющейся жизни. Они отстают от них, так как экономическая кон'юнктура стран, обычно, меняется быстрее, чем осуществляется правотворческая законодательная деятельность.

На этой почве образуются три своеобразных вида пробелов в действующем праве: 1) отсутствие правовых норм в области тех правоотношений, которые уже существовали ко времени издания соответствующего закона, но оставлены нерегламентированными, 2) отсутствие правовых норм по тем правоотношениям, которые, ввиду меняющихся кон'юнктур, вновь возникли в соответствующей, уже нормированной правом, области взаимотношений и новые правоотношения по существу укладываются в рамки действующего права и 3) отсутствие правовых норм по тем правоотношениям, которые вновь возникли и не могут быть разрешены по ранее изданным законам.

В случаях первого вида, т. е. когда до издания революционного закона, существовали известные правоотношения в области регламентированной им, но эти правоотношения оставлены не регламентированными, несомненно, применение обычного права может быть допущено, поскольку оно не противоречит нормам революционного законодательства.

В отдельных случаях и Советские законы содержали указания об оставлении в силе существующих обычаев, например: постановление Всеукрревкома от 5-го февраля 1920 г. „О земле" в ст. 2 сохраняет за трудовыми хозяйствами право свободно продолжать „пользоваться всей землей в той форме, в которой они пользовались до сих пор (подворной, хуторской, отрубной, общинной и прочее)".

Здесь узаконяется существующий обычай. Равным образом, в некоторых отношениях чисто технического характера, оставшихся нерегламентированными, было бы невозможно обойтись без допущения применения обычного права.

В частности, при определении ширины местных проселочных дорог, их направления, каковые вопросы оставлены Советским правом без регламентации, было бы трудно указать иной юридический титул, кроме обычая, для разрешения этих вопросов в том или ином направлении.

Второй случай (когда возникают новые правоотношения после издания соответствующих законов) устраняет, по существу, применение обычая. Скорее здесь имеет место разрешение дел по аналогии, т. е. распространительное толкование законов, изданных для одних правоотношений, на другие, им соответствующие.

Третий случай, т. е. когда новые правоотношения требуют разрешения вопросов совершенно на иных основаниях, чем какие установлены в законах, и законодатель не успевает отменять своих постановлений, противоречащих новым формам жизни, по нашему мнению, открывается место для применения обычая.

По нашему мнению, никто лучше не формулировал применение в этой области обычая, как Владимир Ильич Ульянов-Ленин в своем известном споре о профессиональных союзах: „мы декреты пишем, а потом их не исполняем и совершенно забываем о них".

И на практике можно и теперь указать ряд законов, которые на практике не применялись до издания акта, которым они были бы отменены, например—постановление ВУЦИК от 1921 года об избирательных правах граждан, ограничивающее рабочих и служащих частных предприятий в избирательных правах, если они не состоят членами профессиональных союзов [1]), в действительности не применялось, хотя и не было формально отменено до издания нового (1924 г.) закона об избирательных правах.

Равным образом, постановление Совнаркома УССР от 10 декабря 1921 года „О социальном обеспечении рабочих и служащих" в действительности не проводилось в жизнь и ныне не проводится в части, касающейся организации Страховых Советов, хотя и не было издано закона, которым было бы приостановлено действие означенного постановления в указанной части.

Применение обычая имеет также большое распространение в области так называемой техники административных актов.

[1]) С. У. за 1921 г. № 22, ст. 620, п. 7.

§ 14. О социалистическом правосознании и интересах пролетарской революции.

В Советских законах, особенно первого периода, нередко делается указание на социалистическое правосознание и интересы пролетарской революции, как на основания для разрешения дел в том или ином направлении.

Иногда же в них делается указание на интересы трудящихся, как на принцип, которым надлежит руководствоваться в разрешении отдельных спорных случаев. Различные по названию, эти принципы, в условиях Советского строя, понимаются по существу, как тождественные.

Обращаясь к раскрытию содержания первого из этих принципов, нельзя не заметить, что немного найдется названий, которые возбуждали бы такую массу споров, как понятие о революции.

Гениальный руководитель идеологического направления, господствующего в Советском законодательстве, К. Маркс, в предисловии к Критике политической экономии, называет социалистической революцией более или менее быстрый переворот во всей огромной юридической и политической надстройке общества, являющийся результатом изменения его экономического фундамента.

Различие в понятиях социальной и социалистической революций в капиталистических странах часто не проводится.

В частности, то, что ныне в одной буржуазной стране называется социальной реформой, называется в другой буржуазной стране социалистической. Например, социальные реформы в бывшей Германской Империи, обыкновенно, в Англии считались, как реформы социалистические.

По нашему мнению, понятия о социальной и социалистической революциях относятся между собою как часть к целому.

Всякая социалистическая революция является в то же время и социальной, но не всякая социальная революция является социалистической.

Социальную революцию мы можем считать социалистической только в том случае, когда политическая власть переходит в руки пролетариата и используется им для достижения идеалов социализма. Все это именно и является, согласно конституциям Советских Республик, основною целью последних, запечатленною в конституционных законах.

Поэтому, по существу, понятия о социалистическом правосознании и интересах пролетарской революции являются тождественными и понимаемыми в смысле тех основ Советского законодательства, которые нашли свое отражение, как в советских конституциях, так и в других важнейших Советских законах.

Понятие об интересах пролетарской революции, как правильно отметила А. Е. Семенова, член Верховного Суда УССР,—не должно приниматься в смысле интересов фискальных, или вообще материальных выгод того или иного Советского учреждения, но в смысле интересов публично правового порядка, игнорирование которых угрожает самому существованию Советской власти.

Равным образом интересы трудящихся неразрывно связаны с интересами пролетарской революции и должны, по нашему мнению, пониматься как понятия тождественные.

Таким образом, по существу, директивы руководствоваться интересами социалистического правосознания, пролетарской революции и интересами трудящихся могут быть понимаемы в смысле обязанности руководствоваться основными началами советского законодательства, т. е. принципами революционной законности.

§ 15. Перечень официальных материалов, содержащих принципы Советского административного права.

Основными официальными материалами, в которых содержатся нормы Советского законодательства по административному праву, являются:

1) Известия Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

2) Вестник ЦИК,СНК и СТО СССР, Собрание Законов СССР.

3) Собрание Узаконений и Распоряжений (РСФСР и др. Союзных Республик).

4) Экономическая жизнь—орган СТО СССР.

5) „Вісти" Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета.

6) Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины.

7) Бюллетени и другие официальные издания Народных Комиссариатов.

8) Стенографические отчеты С'ездов Советов.

9) Стенографические отчеты ЦИК'ов СССР и Союзных Республик.

10) Отчеты Народных Комиссариатов С'ездам Советов.

11) Местные органы печати исполкомов.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

О СОВЕТСКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНАХ

ГЛАВА III.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ СОВЕТСКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ.

Литература: Проф. Goodnow. Comparat. Administr. Law. Проф. Orlando. Pleno trattato di diritto amministrativo I-VI т. Georg-Meyer.-Dachow. Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht. Les traveaux du Congrés international des Sciences Administratives à Bruxelles 1910 г. Hillquit. Socialism in theory and Practice. Проф. А. Менгер. Новое учение о государстве. Ленин. Государство и Революция. Его-же. Полное собрание сочинений т. 7-й. Проф. Рейснер. Основы Советской Конституции. Стучка. Конституция РСФСР. Проф. Малицкий. Сов. Конституция. Проф. Гурвич. Федерализм и Автономия. Магазинер. Общее учение о государстве. Н. Бухарин. Теория пролетарской диктатуры. Ленин. Очередные задачи Советской власти. Собр. Соч. т. XV.

§ 16. О разделении властей и разделении функций.

1. Для достижения своих целей государство нуждается в органах, под каковыми разумеются как коллективы, в виде учреждений и предприятий, так и отдельные люди, называемые должностными лицами.

Система организации коллективов, входящих в состав государства, при посредстве которых оно осуществляет свои цели, является различной в разных государствах и в одном и том же государстве подвергается видоизменениям, в связи с развитием и усложнением государственной деятельности.

При построении государственных органов, современные буржуазные государства, при всей спорности теории о разделении властей, все же принимают ее за основу. По этой теории, получившей распространение в формулировке Монтескье, принятой за основу деятелями Первой Француз-

ской Революции, государственная власть, будучи по существу единой, осуществляется в различных видах:

1) в виде установления общеобязательных, защищаемых государством, правил поведения или законов, каковая деятельность называется законодательною,

2) в форме разрешения споров о применении законов, или судебной деятельности, и

3) в форме государственной деятельности, направленной на осуществление законов, или исполнительной деятельности.

Все эти три вида деятельности, по теории Монтескье, должны отправляться совершенно обособленными и независимыми видами государственных органов: законодательными, судебными и правительственными или административными, в широком смысле этого слова.

Понятие, однако, о признаках обособленности и независимости властей в теории вызывает споры, особенно рельефно вскрытые в дебатах по этому предмету между двумя французскими профессорами: Жакленом и Артюром[1]). Они являются представителями двух различных направлений в этом вопросе, находящих отражение в построении государственных учреждений.

По первому направлению, самостоятельность и независимость органов той или иной государственной власти имеет лишь тогда место, если не только назначение должностных лиц определенной власти сосредотачивается в высших органах этой же власти, но так же если и функции органов одной власти не могут быть отменяемы органами другой государственной власти.

Иными словами в основу кладется и персональная и функциональная независимость органов.

По второму направлению, независимость и самостоятельность властей сохраняется даже тогда, если только должностные лица одной власти не подчиняются органам другой власти, или иными словами, при наличии персональной не-

1) Проф. Артур. Separation des pouvoirs et separation des fonctions (В „Revue de droit public et de la science politique" за 1900 г.)

зависимости, хотя функции одной власти могут быть изменяемы или отменяемы другою.

Первое направление нашло отражение в положительном праве большинства континентальных стран. Наглядным образом оно выражается, в особенности, во французском положительном праве: по последнему, законодательные учреждения являются обособленными и независимыми учреждениями от других властей, но, с другой стороны, и они не могут отменить постановления о назначении того или иного должностного лица, а также не могут отменить постановления судебного или административного органа.

Они могут выразить правительству неодобрение за то или иное действие его органа, что может служить для правительства побудительным мотивом к отмене действий его органов; равным образом законодательные учреждения могут вынести закон, придав ему обратную силу, противоположный постановлению правительственной власти, но все это не является непосредственной отменой постановления правительственных или судебных учреждений.

Судебные органы по французскому праву также обособлены от административных и законодательных учреждений и возглавляются внешним образом Высшим Кассационным Судом, который один лишь может в конечном итоге отменять постановления судебных органов, и только лишь судебные органы могут налагать на должностных лиц судебного ведомства дисциплинарные кары, в том числе и увольнять без прошения.

С другой стороны, судам запрещено вмешиваться в деятельность административных и законодательных учреждений и своими решениями колебать силу и значение актов администрации, а тем более законодательных учреждений.

Равным образом единство администрации выражается во Франции внешним образом в том, что все должностные лица администрации назначаются лишь президентом Республики или от его имени и что административные учреждения не могут также вмешиваться в деятельность органов другой власти.

Принцип обособления администрации во французском праве проводится настолько полно, что даже споры о за-

конности актов администрации, так называемого публично-правового значения, разрешаются, в так называемых административных судах, возглавляемых Государственным Советом, как высшим административным судом, каковые суды занимают совершенно обособленное положение от судов общих.

Второе направление нашло свое отражение, преимущественно, в Англии и американских государствах.

В них независимость властей выражается в персональной их обособленности, что же касается функционального обособления, то последнее не проводится с таким ригоризмом и, как выше уже было сказано, суды Америки входят в обсуждение вопроса о конституционности издания законов, иными словами—проверяют даже законность деятельности законодательных органов, а также они вправе разрешать споры о законности актов администрации.

Эти два крайних направления в положительном праве с известными, более или менее рельефными оттенками, повторяются в положительном праве и других буржуазных государств.

2. Описанные принципы теории Монтескье в последнее время находят много противников даже среди буржуазных ученых, в особенности в немецкой литературе.

И вообще они рассматриваются как отражение буржуазной идеологии, пригодной для руководства при построении буржуазных органов власти, но совершенно неприменимой к социалистическим государствам или даже к государствам переходного периода, как равно в государствах предшествовавшей эпохи, в полицейском праве, они не применялись.

В социалистическом государстве, где политические функции будут сведены до минимума, разделение властей в смысле, изложенном в теории Монтескье, не должно бы иметь места.

По предположениям проф. А. Менгера, там будет иное обособление государственных органов: с одной стороны выполняющих политические функции, а с другой стороны—функции хозяйственные, при чем последние функции должны получить преобладающее развитие.

Функции же политические: законодательной, административной и судебной власти, в государстве будущего должны будут выполняться одними и теми же органами.

Для их раздельного существования не будет достаточных оснований, не только в размерах их развития, но и в конструктивных особенностях этих органов, которые, по мере эволюции государств в социалистическом направлении, постепенно утрачивают резкое различие между судом и администрацией, как в принципах, так и формах их деятельности.

Суды постепенно выходят из положения незаинтересованной стороны в спорах о праве, какое положение им было сообщено в буржуазных государствах первой эпохи, и превращаются в органы, призванные защищать принципы социальной, или вернее, классовой справедливости, обязаны сами ее доискиваться; эти принципы деятельности являются характерными и для администрации.

В области уголовной—равным образом суды постепенно превращаются из органов, осуществлявших лишь кары за совершение преступлений, в органы по их предупреждению, последнее также в буржуазных государствах относилось исключительно к ведению администрации.

Даже характерные для суда формы организации, коллегиальные, — сообщаются административным учреждениям; таким образом принципиальные и технические основания для разделения властей, постепенно, устраняются.

3. Оригинальную новую теорию разделения властей предлагает глава английского социалистического движения фабианцевского толка В е б б в своей книге „Конституция социалистического государства“, а также новые учения о разделении властей излагаются в трудах так называемого гильдейского социализма, возникшего в начале текущего столетия в Англии и распространяющегося в англо-американских странах.

По мнению В е б б а, главные недостатки в организации современных государств состоят в том, что в них находят правовое об'единение и влияние на государственную жизнь только представители политической демократии, в лице современных избирателей, по преимуществу отражающих политические интересы.

Между тем не меньшее значение ныне приобретают интересы производителей благ, а также и их потребителей и эти интересы должны найти свое отражение в соответствующих организациях,—экономических советах из представителей индустриальной демократии и в советах потребителей—в советах представителей потребительской кооперации.

Эти и иные, им подобные, искательства новых форм жизни, характерные для буржуазных государств, в значительной мере слагаются под влиянием тех тенденций, которые ярко проявлены в организации Советских органов власти.

4. Организационные построения учреждений были различны в Советском праве в разные моменты истории Советской власти.

В первый период так называемого военного коммунизма принципы разделения властей были отброшены.

Из характерных актов этого периода могут быть отмечены приказы Центрального Правительства РСФСР. о том, что вся власть принадлежит Советам, и инструкция Народного Комиссариата Внутренних Дел от 24 декабря 1917 года «О власти местных Советов».

Необходимые для своего времени, в целях осуществления грандиозного преобразования государственного уклада, путем предварительного уничтожения старого строя и его правительственного аппарата, эти нормативные акты предоставляли местам безграничные полномочия, еще более расширенные в их практическом применении.

Составленный проф. Д. С. Гуревичем на основании анкеты, произведенной среди членов III Всероссийского С'езда Советов, очерк «Вся власть Советам» иллюстрирует богатыми фактами из жизни, как местные Советы в одно и то же время, в составе тех же лиц, законодательствовали, управляли и судили.

Вместе с тем и в центре безраздельно функции законодательной, судебной и административной власти выполняли центральные учреждения, обособляющиеся больше по областям, в которых осуществлялась их деятельность, чем по видам их функций и полноте предоставляемых им полномочий.

В частности, нормативные акты законодательного свойства издают в этот период Народные Комиссариаты, они же об'являют национализации, конфискации или реквизиции имуществ, разрешают споры и т. д.

Но и в этот период нельзя не наблюдать в положительном праве, хотя бы в зародышевом виде, тенденций, направленных к тому, чтобы произвести некоторое размежевание между государственными органами по их функциям.

Раньше всего начинает производиться отмежевание законодательных органов и в них обособляется вся полнота законодательных функций.

В качестве этапов этого процесса не могут не быть отмечены постановления: V-го Всероссийского С'езда Советов 10-го июля 1918 года, одобрившего Конституцию РСФСР, и ему соответствующего III Всеукраинского С'езда Советов 10-го марта 1919 года, одобрившего Конституцию УССР. Этими актами определена компетенция законодательных учреждений Советских Республик, с закреплением за ними исключительного нормирования в законодательных актах определенных областей государственной жизни.

Дальнейшими характерными на этом пути актами являются постановления VIII Всероссийского С'езда Советов, от 23—29 декабря 1920 года «О Советском строительстве» и ему соответствующие V-го Всеукраинского С'езда Советов от от 15 марта 1921 года, под таким же наименованием, сосредоточившие законодательные функции исключительно в ведении законодательных учреждений, в лице высших центральных органов власти: Центральных С'ездов Советов, Центральных Исполнительных Комитетов и Совнаркомов.

Что же касается других органов республиканской власти то их подзаконное положение как нельзя более точно и определенно устанавливается в одних и тех же выражениях в одной из статей названных постановлений, отличных лишь в нумерации в этих актах: «Никакие органы, кроме Всеукраинского (в России—Всероссийского) С'езда Советов, и его Укр. ЦИК'а (в России—ВЦИК'а) и Совнаркома не имеют права издавать законодательные акты общегосударственного значения».

Следующие статьи тех же положений еще более уточняют этот принцип, точно и определенно подчеркивая подзаконную деятельность Народных Комиссариатов и других центральных учреждений, а равно местных исполкомов и Советов.

Соответствующий процесс обособления законодательных функций, сначала в республиканских, а затем и союзных органах, намечался постановлениями ЦИК'ов независимых Республик 17 мая—21 июня 1919 года, договором 28 декабря 1920 года и, наконец, Конституцией Союза ССР, введенной в действие 6 июля 1923 года.

Если процесс обособления законодательных функций и сосредоточения их лишь в точно определенных органах власти закончился сравнительно довольно скоро и успешно, то, с другой стороны, обособление судебных и административных функций у нас идет медленнее.

До настоящего времени судебные функции еще не из'яты целиком из ведения высших законодательных органов власти, и последние продолжают осуществлять их в той или иной форме, правда—ограниченной на практике и имеющей некоторую тенденцию к сосредоточению в преобладающем виде в судебных органах, специально для этой цели предназначенных.

В частности, наши законодательные органы—ВУЦИК, его Президиум и СНК, ВЦИК, его Президиум и СНК РСФСР, ЦИК и его Президиум СССР называются по соответствующим конституциям не только законодательными, но и исполнительными и контролирующими учреждениями, а, кроме того, в целом ряде законов относится к их ведению осуществление судебных функций.

Попытки к обособлению чисто хозяйственных функций от политических, в смысле описанном у проф. А. Менгера, были сделаны в первые же моменты существования Советской власти учреждением в РСФСР «Высшего Совета Народного Хозяйства» и на Украине «Совета Народного Хозяйства», переименованного в связи с Конституцией СССР, в «Высший Совет Народного Хозяйства».

Первоначально эти Советы имели целью стать высшим органом, регулирующим всю хозяйственную жизнь.

В различные моменты истории они занимали разное положение, но впоследствии были низведены на положение одного лишь из комиссариатов.

Их место—высшего органа, регулирующего хозяйственную жизнь,—на основе постановлений Всероссийского С'езда Советов и V-го Всеукраинского С'езда Советов—занимают сначала в РСФСР Совет Труда и Обороны, а после образования Союза ССР Всероссийское Экономическое Совещание, Всеукраинское Экономическое Совещание в УССР, и Совет Труда и Обороны в Союзе ССР.

Подобно тому, как ЦИК и Совнаркомы, Наркоматы, местные исполкомы и Советы являются у нас центрами политических функций, так Совет Труда и Обороны в Союзе, Экономические Совещания в Союзных Республиках, профессиональные организации и кооперации с их центральными органами имеют тенденцию стать центрами экономической и хозяйственной жизни.

4. Судебные функции весьма рано стали концентрироваться в ведении судебных учреждений. Более или менее полная концентрация их в ведении судов осуществлена в сфере уголовного права 4-й статьей постановления ВУЦИК от 22 августа 1922 года о введении в действие Уголовного Кодекса в УССР и соответствующей статьей постановления ВЦИК РСФСР.

Согласно этим законам „наказания за преступления, караемые по Уголовному Кодексу, налагаются исключительно по судебным приговорам".

В области гражданского права, соответствующий принцип выражен в ст. 2-й Гражданского Кодекса, устанавливающий, что „споры о праве гражданском разрешаются в судебном порядке. Отказ от права обращения к суду не действителен".

Имущественные же споры между органами государства разрешаются в порядке, установленном особым постановлением.

Все, однако, революционные правительства, проявляли сдержанное отношение к расширению деятельности судебных установлений, не обладающих, по самым формам своего процесса и принципам деятельности, способностью быстро отражать смену политических веяний, естественно возникающую, вследствие быстрой смены социальных кон'юнктур в революционные эпохи.

Это осторожное отношение к установлению компетенции судов и сосредоточения в них всей полноты судебных функций наблюдается и в Советском праве.

Приведенные начала сосредоточения в ведении судов всей уголовной и гражданской юрисдикции, тенденция к закреплению коих в жизни наблюдается в целом ряде предшествовавших законодательных постановлений, до настоящего времени фактически не могут незыблемо удержаться в положительном праве, оставаясь, как принцип, как руководящее начало.

В действительности же целым рядом последующих законов, как республиканских, так и союзных, принцип этот был видоизменен и из него допущены некоторые отступления, о которых будет сказано ниже.

Вместе с тем, независимость суда от вмешательства в его работу административных учреждений, установлена целым рядом предшествовавших актов и ныне действующими положениями о судопроизводстве, в уголовных и гражданских процессуальных кодексах, имеющих одинаковые основные начала во всех Союзных Республиках.

Тем не менее, однако, высшие законодательные органы сохраняют право, не известное другим современным государствам, отменять решения верховных судов и поручать им вновь пересматривать дела, на основаниях, преподаваемых по отдельным делам ЦИК-ами Республик или Союза.

5. Процесс концентрации административных функций исключительно в ведении административных органов до настоящего времени не закончился.

Как выше уже упомянуто, административные функции сохранены в ведении наших законодательных органов ЦИК'ов

и Совнаркомов, как прямо сказано об этом в конституциях и других законодательных актах.

Последние не только назначают и увольняют представителей правительственной власти, но и непосредственно отменяют и видоизменяют постановления административных властей, а также и издают иногда акты чисто административного свойства, действуя в этом отношении в точном соответствии с Советскими законами.

Равным образом и Советские суды в своей деятельности выполняют не только функции по существу судебные, но и чисто административные.

Например: по раз'яснению Народного Комиссариата Юстиции УССР от 29 марта 1922 г. в делах по искам о праве собственности на домостроение суды должны разрешать вопрос не о том, за кем, на основании представленных формальных документов, должно быть признано право собственности, а за тем, кто из претендентов наиболее целесообразно, с общественной точки зрения, использует денационализированное домостроение.

Равным образом, согласно ст. 406 гражданских кодексов Союзных Республик, суду предоставляется право, в тех случаях, когда, согласно ст. ст. 403—405 Гр. Код., «причинивший вред не обязан к его возмещению, возлагать на него обязанность возместить вред, в зависимости от его имущественного положения и имущественного положения потерпевшего».

Подобные функции, конечно, не могут быть, в смысле буржуазной терминологии, отнесены к числу судебных, а являются скорее административными.

Вместе с тем, однако, Советские суды, подобно тому, как то принято и на континенте Европы, лишены права рассматривать споры о законности актов администрации, выражающиеся в формах властвования и командования, каковые споры должны разрешаться в органах самой же администрации.

Кроме того, громадная область правоотношений, по существу, частно-правового свойства, подлежащая по принципам буржуазного права, ведению судебных учреждений, в Советском праве относится к ведению администрации.

Таким образом, принцип разграничения властей в Советском праве заменяется принципом разграничения функций, как основой при построении Советских органов.

Попытку выразить в законодательном акте особенности Советского права в этой области сделало Украинское Правительство в постановлении ВУЦИК'а от 9-го августа 1922 г. «О взаимоотношениях судебных и административных органов».

В этом постановлении буквально сказано следующее: «суд, как орган власти, лишь технически выделен и независим. Политически и идеологически он является составной и неотделимой частью целостной Совласти, полностью от нее зависит и проводит единую линию пролетарской диктатуры».

Как технически обособленный и специализированный орган, суд единственно компетентен в специально отведенной ему сфере деятельности, т. е. прежде всего в установлении фактических обстоятельств каждого отдельного разрешенного им дела.

В эту область вмешательство других органов власти и в частности обще-административной власти (Исполкомов) является совершенно недопустимым.

Равным образом недопустимо требовать от суда, как органа призванного проводить и утверждать революционную законность и, стало быть, толковать закон, чтобы он проводил этот закон несогласно с его очевидным и ясным смыслом и раз'яснениями уполномоченных на то органов Наркомюста.

Тем более недопустимо и прямо преступно всякое вмешательство общей административной власти, направленное к прямому нарушению судьею требования закона.

Недопустимость вмешательства общей административной власти в непосредственную сферу деятельности судьи, т. е. в установление им фактической стороны дела и толкование закона, однако, не исключает ни права, ни обязанности Исполкомов, особенно губернских—осуществлять общий контроль за деятельностью суда, давать ему общие директивы в области судебной политики, насколько директивы эти не

противоречат закону и директивам центральной власти, и, в частности, обращать внимание суда на особое значение того или иного дела, с точки зрения общих интересов Советской власти.

Осуществляя в указанных формах руководство судом на местах, Исполкомы должны при этом избегать всего, что могло бы поколебать авторитет суда в глазах широких масс, и проявлять свое руководство с соблюдением максимального такта.

С своей стороны, судьи, являясь лишь одним из органов Рабоче-Крестьянской Власти, должны осуществлять свою деятельность под непременным углом упрощения и укрепления диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства и, стало-быть, поддержания авторитета высшего носителя этой диктатуры на местах—Исполкомов.

В виду этого—суды должны избегать конфликтов с Исполкомами и подчиненными им органами и отнюдь не присваивать себе таких функций, которые относятся к ведению других органов власти.

Особенно недопустима тенденция «противопоставлять суд всем другим органам власти и рассматривать его, как орган, стоящий вне этой власти или над нею».

При всем том за судами признается этим постановлением ВУЦИК'а право не применять наказаний за нарушение таких обязательных постановлений, которые ясно противоречат закону или выходят за пределы компетенции издавшего их органа, однако отменить такое обязательное постановление суд не вправе.

В основных началах эти принципы строительства Советских органов продолжают сохранять свою силу и по настоящее время.

Таким образом, учение об организации административных органов не может ограничиться в Советских Республиках только одними чисто административными учреждениями, но должно включать и законодательные органы, поскольку последние выполняют административные и юрисдикционные акты администрации.

§ 17. О коллегиальных и единоличных органах.

Современное строение административных органов на континенте Европы имеет в основе начала, выраженные Наполеоном I-м в его знаменитой формуле: совещание—дело многих, а действие—дело одного; иными словами по этой формуле, когда административные функции должны по преимуществу выражаться в разрешении сложных вопросов, требующих особых размышлений, такие функции лучше всего возлагать на учреждения, организованные на коллегиальных началах.

При такой организации дела разрешаются путем голосования всеми членами коллегии и постановление последней считается постановлением учреждения. Напротив, те административные функции, в которых главное значение должно сводиться к быстроте и активности при выполнении возложенных на них обязанностей, должны быть поручены единоличным органам.

Советское право также внесло свои коррективы в эти принципы в своей преобразовательной деятельности.

В соответствии с тем, что в первый период Советской власти, когда не было резкого разграничения в функциях органов и они наделялись большими правами, Советские органы строились, как общее правило, на коллегиальных началах.

Принцип коллегиальности, как было об этом заявлено в марте 1920 г. на III Всероссийском Профессиональном С'езде, был доминирующим: „мы профессионалисты можем теперь, когда дискуссия закончилась, сказать с полной откровенностью, что в наших рассуждениях о коллегиальности были элементы легкомыслия и отвлеченности“ [1]).

Начало 1920 года в РСФСР является поворотным моментом в этом направлении, именно: постановлением Совета Народных Комиссаров РСФСР от 25 мая 1920 года отменены предшествующие постановления об организации управления водным транспортом на коллегиальных началах.

[1]) Резолюции и постановления III Всероссийского С'езда Профессиональных Союзов с предисловием А. Лозовского, стр. 2.

Вместе с тем Народному Комиссариату Путей Сообщения предоставлено право, в зависимости от местных обстоятельств, сохранять коллегиальные органы в тех случаях, когда они вполне отвечают своему назначению, в других случаях заменять их органами единоличного управления, в виде начальников и комиссаров [1]).

Начавшись с экономических органов, и одобренное III-м Всероссийским С'ездом Профессиональных Союзов для организации промышленности [2]), вытеснение единоличными началами начал коллегиальных стало распространяться и на сферу политического управления, к чему одним из побудительных мотивов послужила жестокая экономия в средствах.

В частности, постановлением ВУЦИК'а от 28 марта 1922 г. „О введении единоличного начала в управлении отделами Исполкомов", упразднены все коллегии, существующие при заведующих отделами местных исполкомов [3]).

Ответственность за общее руководство и направление работ отделов возложено лично на заведующих отделами, с предоставлением им права, в исключительных случаях, передавать вопросы особой сложности на предварительное рассмотрение совещаний из ответственных технических сотрудников отделов и других сведущих лиц.

Постановление этих совещаний не является обязательным для заведующего отделом и последний не может оправдывать свои действия постановлением Совещания.

Дальнейшее развитие начал единоличного управления можно видеть в постановлении Совнаркома СССР от 6 окт. 1923 г. „Об ответственности руководителей ведомств", устанавливающем, что „вся ответственность за деятельность учреждений и находящихся в них должностных лиц возлагается на начальников".

Характерною особенностью построения административных коллегий является предоставление председателям административных коллегий права не соглашаться с постано-

[1]) Известия ВЦИК РСФСР за 1920 год, № 113.

[2]) Резолюции и постановления III-го Всероссийского С'езда Профессиональных Союзов, стр. 28.

[3]) Собрание Узаконений УССР за 1922 год, № 15, стр. 240.

влением последних и принимать решения противоположные решениям коллегий, а также приостанавливать постановление последних.

Принцип этот выражен как в Конституции РСФСР, так равно и в постановлениях III Сессии Союзного ЦИК'а о Народных Комиссариатах Союза ССР и в общем положении о Наркоматах УССР.

§ 18. О различных видах госорганов.

1. В буржуазных государствах, возглавляемых численно небольшим классом населения, центральное правительство, отражающее волю этого класса, стремится к ограничению доступа широких низших слоев населения к участию в осуществлении государственной власти.

Одним из таких способов является замещение государственных должностей, как в центре, так и на местах, в органах власти, ставленниками и идейными представителями этого класса путем назначения центральным правительством должностных лиц.

На этой почве происходит резкое противоположение между органами Правительства и органами самоуправления. Под последними разумеются органы, замещение в коих должностей производится путем избрания населением.

Последний способ, по самому свойству, благоприятствует тому, чтобы лица в таком порядке получающие должности, стали представителями широких слоев населения. На этой почве существующий антагонизм между государственными органами красной нитью проходит в истории государственных учреждений с абсолютистским режимом и известен России дореволюционного периода в виде борьбы земств и городов против централистических тенденций царского чиновничества.

В социалистических государствах—и в том числе Советских Республиках—нет такого противоположения между правительственными органами и органами самоуправления.

Социалистические государства, каковыми являются Советские Республики, осуществляют диктатуру широких масс и потому органам центрального правительства нет

необходимости отгораживаться от проникновения в них представителей широких слоев.

Напротив, последние привлекаются в Советские органы всемерно. Тем не менее, и в системе Советского строя нельзя отрицать проявляющегося в некоторые моменты истории антагонизма между учреждениями, возникающего, однако, на иной почве: противоположении интересов центра интересам мест.

2. По пространству деятельности все органы разделяются на центральные и местные.

Под центральными органами разумеются—распространяющие свою деятельность на всю территорию Республики, а под местными—распространяющие ее лишь на определенную часть ее.

Вопрос о том, в какой мере власть и какие ее функции должны быть отнесены к области центральных учреждений, и в какой мере уделены местам—относится к одной из сложнейших проблем административного права.

В противоположность государствам феодального типа, в которых государственная власть была распылена в могущественных местных организациях, провинциях, городах коммунах, претендовавших на суверенность и нередко с оружием в руках защищавших свои суверенные права против общегосударственного суверена, буржуазные государства, питаемые идеалами Французской Революции, выдвинули противоположный принцип: централизации власти.

Идейный руководитель—в вопросах публичного права—деятелей первой Французской Революции, Руссо, выставил положение, что «общая воля народа тогда получает наилучшее выражение, когда все граждане, как единое целое, противополагаются государству, не будучи связаны между собою особыми обществами».

Этой идеологии соответствовали и экономические условия в буржуазных государствах, где концентрация в немногих руках капиталов, работающих нередко на пространстве не только всего государства, но и среди многих государств, вызывала необходимость соответствующей концентрации и политической власти.

И этот процесс централизации власти из континента Европы перекинулся в Англию и Северо-Американские Штаты.

Вопрос о централистическом или децентралистическом устройстве современных буржуазных государств вызвал оживленные дебаты на Первом Всемирном Конгрессе по административным наукам в 1910 году в Брюсселе и закончился признанием, что здесь нельзя предлагать готовых формул, одинаковых для всех государств.

3. Что касается строительства социалистического государства, или государства будущего, то, как известно, план его менее всего разработан.

Предполагалось, что в первое время оно должно будет сохранить современные формы политической организации—с теми изменениями, которые свойственны своеобразному его характеру и целям социалистической органазации. Предполагалось, что в большинстве случаев и географические границы современных государств в первое время останутся неизмененными, с преобразованием их в государства социалистические.

Но вопрос о том, как будет распределяться государственная власть в этих границах,—остается спорным и в социалистической литературе, и в строительстве Советских Республик.

Политический идеал первых социалистических писателей был—вселенная, разделенная на небольшие автономные коммуны.

Так, политическим идеалом Фурье была вселенная, разделенная, приблизительно, на два миллиона фаланг, а каждая фаланга должна была представлять экономически и политически независимую коммуну из двух тысяч жителей.

Как несомненный факт, надлежит отметить, что размеры коммун у утопических социалистов конструировались постепенно все более и более обширных размеров, по мере приближения их к современным научным социалистам.

В трудах научных социалистов также предполагалось, что в социалистическом государстве произойдет внутригосударственное изменение административного районирования.

Вместо территориального районирования, в основах которого лежали соображения политического свойства в государствах буржуазных, в государствах социалистических, в соответствии с перенесением в них центра тяжести в экономическую область деятельности, районирование их должно быть изменено по новым экономическим признакам.

Причем, по мнению одних представителей научного социализма, как например: Каутского, Бебеля, а также проф. А. Менгера, в социалистических государствах районы должны представлять собою хозяйственно-целостную организацию, политически более или менее независимую.

Тех причин, которые в капиталистическом государстве вызывали необходимость централизации политической власти, по словам Каутского, не будет в социалистическом государстве.

В нем не будет производства для продажи или для торговли, и, таким образом, не будет концентрации капитала, вызвавшего в буржуазных государствах необходимость централистического устройства.

Напротив, в трудах других социалистических деятелей, в частности нашего соотечественника Лаврова, итальянского социалиста Лабриола, одновременно руководившего левым крылом итальянской социалистической партии, француза Малона и Карла Маркса, социалистическое государство предполагалось организованным лишь на федеративных началах.

В частности, Малон пишет: „социалистическое государство должно быть федеративной республикой, единственно федерализм комбинирует уважение к местным и частным потребностям и относительную автономию для второстепенных политических организаций (муниципалитетов и т. п.), согласованную с великими интересами наций, свободно конструированных".

4. В Советских Республиках принципы распределения административных функций между центром и местами подвергались изменениям, в соответствии с меняющимися условиями их развития.

В первый период Советской власти, когда перед нею стояла проблема—уничтожить наследие старого режима, был проведен принцип крайней децентрализации Советского строительства.

Он повлек за собою в практическом применении полное разложение государства на ряд самостоятельных и совершенно независимых административных организаций.

По выразительным описаниям т. Владимирского, близко стоящего к вопросам Советского строительства, город не хотел признавать губернии, села, волостей и т. д., каждая территориальная организация действовала по своему.

Поворотный пункт в этом направлении был положен III-м Всероссийским С'ездом Советов и окончательно закреплен V-м Всероссийским и III-м Всеукраинским С'ездами Советов, одобрившими конституции соответствующих Республик.

В Конституции РСФСР право на автономное устройство с возможностью полного отделения признано лишь за местностями, представляющими своеобразные особенности культуры и национального быта.

Конституция УССР в этом отношении пошла еще дальше и совершенно не предусматривала образования в составе УССР автономных областей. Ныне и УССР, с образованием Автономной Молдавской Социалистической Советской Республики, меняет первоначальные предпосылки своего конституционного уклада.

Этими актами положены начала новому Советскому правовому укладу, известному под именем „демократического централизма".

Последовавшая вскоре затем война с Польшей, поддерживаемой могущественными европейскими державами, вызвала дальнейший рост централистических тенденций в Советском строе, поглотившем фактически и юридически правовое обособление от государства местных организаций.

Но как только были устранены внешние условия, приведшие к крайней централизации, она стала находить осуждение и среди наиболее ответственных представителей Советской власти.

В частности, т. Зиновьев в своей статье: „Задачи наших партийных организаций на Украине“ указывает: „в Москве, в Центральной России, там где Советская власть существует уже более двух лет, мы, действительно, иногда страдаем от бюрократизма, от чрезмерно преувеличенного централизма, от того, что т. Троцкий так метко назвал „главкократией“. На 7-м Всероссийском С'езде Советов охотно пошли навстречу желаниям работников с мест—ослабить этот преувеличенный централизм. И постепенно ныне проводим это в жизнь“.

Действительно, с этого времени наблюдается и в РСФСР и УССР тенденция к более четкому определению полномочий местных органов, как в сфере осуществления публичной власти, путем издания в законодательном порядке положений о местных органах, так и в области хозяйственной деятельности, путем издания целой серии законов о бюджетных правах местных Советов; из них наиболее важные утвержденные III Сессией Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР от 17 ноября 1923 г. „Временное Положение о местных финансах“ и „Положение об имущественных правах местных советов“.

5. Новое время во всех европейских государствах, в связи с крайним разветвлением и разнообразием государственных функций, принесло и новые формации государственных органов, особенно развивающиеся в Советских республиках, в связи с особым развитием в них хозяйственных функций.

В Советском праве органы эти известны под различными наименованиями, то в виде учреждений и предприятий, состоящих на хозяйственном расчете (хозорганов), то в виде трестов, смешанных акционерных обществ, представляющих постепенные переходные виды организаций от государственных к частноправовым образованиям.

К организациям такого же порядка надлежит отнести партийные, профессиональные и кооперативные образования.

Наряду с этим в современных государствах и, в частности,—в Советском праве, начинают приобретать особое значение в разрешении государственных проблем и частные

общества, частные организации, в которых иногда в той или иной форме государство принимает участие.

Описанные организации начинают даже затушевывать положение органов коммунального самоуправления в системе государственного строительства.

Положение, некогда считавшееся за аксиому, что государство осуществляет свои хозяйственные функции через органы коммунального управления, считается ныне уже за анахронизм.

Государство осуществляет ныне свои хозяйственные функции в большей мере не в территориально ограниченных организациях, каковыми являются органы коммунального управления, а через разнообразные виды указанных выше организаций.

Поэтому в курсе административного права должно быть отведено место и их изучению.

ГЛАВА IV.

О СОЮЗНЫХ ОРГАНАХ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ФУНКЦИИ.

Литература: Проф. Магеровский. Союз Советских Социалистических Республик. Проф. Палиенко. Конфедерации, федерации и СССР. Проф. Магеровский. Государственная власть и государственный аппарат. Сталин. К. Марксизм и национальный вопрос. Рейхель. Союз Советских Социалистических Республик. Рейхель. Российско-Украинский договор (в Вестнике Советской Юстиции за 1924 г., № 2 и 3). Стенографические отчеты С'ездов Советов. Сегалович. Административно-политический строй Союза и Союзных Республик. К. Маркс. Гражданская война во Франции 1870—1871 г. Проф. Плетнев. Национальная персональная автономия (см. Право и Жизнь за 1923 г., пп. 5—6).

§ 19. О Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР и его Президиуме.

Конструкция Советских Исполкомов отличается большой эластичностью. В законах об их организации не проводится четкого различия компетенции Исполкомов и подведомственных им органов.

Исполком, будь то центральный или местный, может, в виде общего правила, заниматься как вопросами специально к его ведению отнесенными, так и разрешением дел, отнесенных к ведению его органов.

Этот принцип отразился и в структуре Центрального Исполнительного Комитета (ЦИК) Союза ССР и его Президиума. Область компетенции Центрального Исполнительного Комитета, с одной стороны, не отделена четко от С'езда Советов Социалистических Республик Союза ССР, а с другой—от компетенции Президиума ЦИК'а, Совнаркома и других центральных органов власти Союза.

ЦИК, как верховный орган Союза в период между с'ездами, ведает всеми вопросами, отнесенными к ведению вер-

ховных органов Союза и в то же время он определяет круг деятельности Президиума ЦИК'а и Совнаркома Союза ССР. Далее, в числе вопросов, отнесенных к ведению верховных органов союза, указаны не только вопросы законодательства, но и управления и к его же ведению отнесены разрешения споров о законности постановлений высших органов власти.

Таким образом ЦИК СССР является не только органом законодательства, в каковом виде он подлежит изучению в курсах по конституционному праву, но и органом управления и юрисдикции, в каковом виде он должен быть предметом исследований в трактатах по административному праву.

Из числа функций управления в буржуазных государствах, отправляемых главами исполнительной власти, к его ведению отнесены: а) представительство Союза в международных отношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами, об'явление войны и заключение мира; б) изменение внешних границ Союза, а также регулирование вопросов об изменении границ между Союзными Республиками; в) заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик; г) воинское дело; д) финансовые вопросы Союза и Союзных Республик, а также и местных исполкомов Союзных Республик; ж) вопросы экономические; промышленности, торговли, денежного обращения, кредита, земельного дела, транспортного и почтового дела; з) установление общих начал в области просвещения; и) установление общих мер в области охраны народного здравия; к) организация общесоюзной статистики, дарование амнистий, подлежащих распространению на всю территорию Союза и назначение высших должностных лиц СССР. К его же ведению относятся юрисдикционные вопросы, обыкновенно разрешаемые в буржуазных странах теми или иными судами: отмена постановлений С'ездов Советов и Центральных Исполнительных Комитетов Союзных Республик, нарушающих Союзную Конституцию, а также других органов власти на территории Союза, и разрешение спорных вопросов, возникающих между Союзными Республиками.

Центральный Исполнительный Комитет СССР состоит из Союзного Совета и Совета Национальностей и является выборным учреждением.

Союзный Совет избирается С'ездом Советов СССР из Союзных Республик, пропорционально населению каждой, всего в составе 371 члена.

Совет национальностей образуется из представителей Союзных и Автономных Социалистических Республик по 5 представителей от каждой, за исключением Автономных Республик. Аджарии и Абхазии—последние две посылают по одному представителю,—представителей автономных областей РСФСР по одному представителю от каждой. Состав Совета Национальностей утверждается С'ездом Советов Союза ССР.

Центральный Исполнительный Комитет СССР разрешает ему подведомственные дела на сессиях очередных и чрезвычайных.

Очередные сессии ЦИК СССР созываются Президиумом ЦИК три раза в год; чрезвычайные сессии созываются по постановлению Президиума ЦИК СССР по требованию Президиума Союзного Совета, или Президиума Совета Национальностей, а также по требованиям ЦИК'а одной из Союзных Республик.

2. В период между Сессиями ЦИК'а Союза ССР, высшим органом власти является Президиум ЦИК'а Союза ССР, образуемый ЦИК'ом СССР в количестве 21-го члена, в число которых входят в полном составе президиумы Союзного Совета и Совета Национальностей.

Президиум ЦИК'а является законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти СССР.

Что же касается Президиумов Союзного Совета и Совета Национальностей, то деятельность последних очень ограничена; к их ведению относится подготовка дел к сессиям Советов, при которых они состоят, а также руководство работой последних.

Административные функции Президиума ЦИК'а однородны с таковыми самого ЦИК'а СССР.

Исключением является ограничение власти Президиума в отношении С'ездов Союзных Республик и некоторых иных

важнейших вопросов, отнесенных к ведению С'езда Советов СССР и сессий ЦИК СССР, а именно:

Постановления С'ездов Советов Союзных Республик не могут быть отменены постановлением Президиума СССР, а лишь приостановлены с последующим представлением вопроса об их отмене на рассмотрение ЦИК СССР.

Равным образом относится к ведению не Президиума, а ЦИК СССР издание декретов и постановлений, определяющих общие нормы политической и экономической жизни Союза ССР, а также вносящих коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза ССР.

Кроме того, специально на Президиум Союза ССР возлагается наблюдение за проведением в жизнь Конституции Союза ССР и исполнением всех постановлений С'езда Советов и ЦИК СССР всеми органами власти и разрешение вопросов о законности постановлений Совнаркомов Союзных Республик.

Для рассмотрения вопросов текущего законодательства и управления могут быть ЦИК СССР и его Президиумом образованы Комиссии; последние, не имея своего аппарата, обслуживаются аппаратом Президиума ЦИК СССР.

§ 20. О Совете Народных Комиссаров Союза ССР.

1. Совет Народных Комиссаров Союза ССР (СНК СССР) не называется в Конституции СССР законодательным органом, а лишь распорядительным и исполнительным.

В отдельных, однако, случаях, в силу специальных уполномочий ЦИК СССР, ему предоставляются права и законодательного органа.

В частности, в ст. 2 утвержденного III сессией ЦИК СССР 12 ноября 1923 года „Временного положения о местных финансах" говорится, что общее законодательство по вопросам местных финансов и наблюдение за выполнением норм союзного законодательства принадлежит и СНК СССР.

Совет Народных Комиссаров СССР учреждается ЦИК СССР в составе председателя, его заместителя и всех (10) народных комиссаров Союза ССР: 1) Иностранных Дел,

2) Военных и Морских, 3) Внешней торговли, 4) Путей Сообщения, 5) Почт и Телеграфов, 6) Рабоче-Крестьянской Инспекции, 7) Труда, 8) Внутренней Торговли, 9) Финансов, 10) Председателя Высшего Совета Народного Хозяйства.

Кроме того, в его заседаниях имеют право участвовать с совещательным голосом: представители Союзных Республик, члены ЦИК СССР, председатели ГПУ и ЦСУ, а также могут участвовать председатели Советов Народных Комиссаров Союзных Республик и, по особому постановлению СНК СССР, другие лица.

К предметам ведения Совета Народных Комиссаров относится:

а) внесение единства в деятельность народных комиссариатов Союза и руководство последнею;

б) предварительное рассмотрение и одобрение проектов решений по вопросам, подлежащим разрешению верховными органами Союза ССР;

в) назначение должностных лиц;

г) разрешение споров по жалобам и протестам на постановления Совета Труда и Обороны, Комиссий при Совете Народных Комиссаров и Совете Труда и Обороны с административно-распорядительными функциями, а также и на действия Народных Комиссаров Союза ССР, и

д) разрешение разногласий между совнаркомами союзных республик по вопросам, входящим в компетенцию СССР, как равно разногласий между комиссариатами СССР и между последними и совнаркомами союзных республик.

2. При СНК СССР состоят в качестве его комиссий: Административно-Финансовая Комиссия, Комиссия Законодательных Предположений и Главный Концессионный Комитет, в качестве, главным образом, органов, подготовляющих проекты постановлений для высших органов власти.

К ведению Административно-Финансовой Комиссии относится разрешение вопросов чисто финансового и административного свойства, а именно: отдельных вопросов, связанных с составлением и исполнением бюджета, вопросов о сверхсметных ассигнованиях, текущего налогового законодательства, дел о наложении дисциплинарных взысканий

на должностных лиц, разрешение разногласий по отдельным вопросам текущей работы между ведомствами, рассмотрение жалоб на постановления тарифного комитета при НКПС, утверждение штатов наркоматов и учреждений Союза ССР, назначение должностных лиц и прочие вопросы, передаваемые на ее рассмотрение СНК и СТО СССР.

Принятые Административно Финансовой Комиссией постановления и не опротестованные заитересованными ведомствами и учреждениями утверждаются председателем СНК или СТО СССР по принадлежности, после чего получают силу постановлений СНК или СТО.

Председателям последних учреждений предоставляется, однако, право разрешенные Административно-Финансовою Комиссиею вопросы передавать на разрешение СНК и СТО СССР, хотя бы эти решения и не были опротестованы заинтересованными ведомствами и учреждениями.

Комиссия Законодательных Предположений, как показывает самое ее название, имеет целью предварительную разработку вопросов союзного законодательства, составление по ним соответствующих проектов декретов и постановлений.

Главный Концессионный Комитет учрежден для разрешения вопросов о выдаче концессий, о допущении иностранного капитала для промышленной, торговой и иной хозяйственной деятельности и ведает разрешением вопросов об утверждении уставов акционерных обществ, когда в их основании принимает участие акционерный капитал, или в основании их лежит концессионный договор, или они составлены с отклонением от действующего законодательства.

Кроме того, Главконцесском наблюдает за исполнением концессий на территории Союза и руководит деятельностью местных органов власти по концессионным делам.

Постановления Главконцесскома подлежат утверждению СНК или СТО СССР, за исключением вопросов о допущении иностранных фирм к производству торговых операций и о допущении великого и малого каботажа; постановления по последним делам приводятся в исполнение без утверждения их высшими органами.

Состав всех этих комиссий образуется из лиц, персонально назначаемых Совнаркомом.

§ 21. О Совете Труда и Обороны Союза ССР.

(Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР за 1923 г., № 4, ст. 106).

Совет Труда и Обороны Союза Социалистических Советских Республик (СТО СССР) является также по существу комиссией Совнаркома Союза ССР, отличной однако от всех других, по полноте предоставленных ему прав.

В действительности он является центральным органом, в котором производится разрешение различных хозяйственных проблем и вопросов обороны в общесоюзном масштабе.

В частности, к его ведению относится: рассмотрение и практическое проведение через соответствующие органы в жизнь хозяйственного и финансового планов Союза ССР; рассмотрение вопросов обороны страны и принятие мероприятий, касающихся улучшения военного дела; содействие развитию промышленности, руководство наркоматами Союза ССР в области государственного хозяйства и обороны Республики; непосредственное руководство экономическими совещаниями Союзных Республик, утверждение уставов трестов общесоюзного значения и акционерных компаний, действующих на территории Союза ССР, разрешение вопросов о распределении имущества между отдельными госорганами и Республиками, входящими в Союз.

Председателем СТО СССР является Председатель Совнаркома Союза ССР, а членами лица, персонально назначенные Совнаркомом Союза ССР.

§ 22. О Народных комиссарах Союза ССР.

(Постановления III Сессии СССР от 12 ноября 1923 г.).

1. Народные комиссары занимают, вообще, в Советских Республиках место, аналогичное министрам в современных государствах.

В отдельных постановлениях Советской власти имеются прямые на то указания.

Вместе с тем, однако, нельзя не заметить и существенной особенности в организации народных комиссариатов по сравнению с министерствами.

Подобно министерствам современных государств, наши народные комиссары управляют отдельными отраслями, на которые органически разделяется государственная деятельность администрации.

Внешним образом должность народного комиссара об'единяет всю административную деятельность всех органов власти, призванных отправлять государственные функции в этой области.

В соответствии с этим, народным комиссарам предоставляется право надзора за деятельностью всех должностных лиц и учреждений, работающих в соответствующей области, отмены их постановлений, дачи им обязательных директив, наложения дисциплинарных взысканиях за служебные правонарушения и принятия непосредственно тех мер, которые должны бы были предпринять подчиненные органы, но по тем или иным причинам не приняли их.

Все эти функции, необходимые для установления единства в области администрации, предоставляются как министрам буржуазных стран, так и народным комиссарам в советских государствах и в их Союзе.

Формальное отличие народных комиссаров от буржуазных министров европейских стран вытекает главным образом из своеобразного отношения в Советских Республиках к принципу разделения властей.

В буржуазных странах, за исключением Америки, министры являются не только высшими административными органами в определенной области, но и органами связи администрации с законодательными учреждениями.

Перед законодательными учреждениями они несут особую политическую и юридическую ответственность за все происходящее во вверенной им области государственного управления, как перед особым, отдельным установлением от исполнительной власти.

В Советских Республиках народные комиссары, по нашему мнению, не могут отвечать целиком за вверенную им область управления, так как наши законодательные учреждения и, в частности, ЦИК СССР являются, как было указано выше, в одно и то же время и законодательными и

административными учреждениями, имеющими право непосредственно издавать акты управления, какового права лишены парламенты буржуазных государств.

Некоторое сближение с буржуазной системой ответственности наших ведомств можно видеть в постановлении Совнаркома СССР от 6 октября 1923 года „Об ответственности руководителей ведомств, учреждений и предприятий за состояние и работу вверенного им аппарата".

Этим постановлением, собственно, еще намечается только установление непосредственной ответственности всех без исключения руководителей ведомств, учреждений и предприятий перед государством в судебном и административном порядке, при чем точные правила и инструкции о характере и пределах этой ответственности еще подлежат установлению[1]).

2. Число министерств на Западе в различные эпохи было различным.

В частности, во время всеобщей Европейской войны, среди воюющих держав были созданы некоторые должности министров, которых не было в довоенное время и нет ныне.

В этом расчленении государственной власти на части, в связи с учреждением тех или иных министерств, трудно проследить какие-либо начала принципиального свойства.

Можно лишь констатировать некоторую устойчивость тяготения в различных странах к таким основным расчленениям государственной жизни с поручением ведения их особым самостоятельным министерствам:

1. Международные отношения.
2. Поддержание юридического порядка внутри государства.
3. Вмешательство в социальные отношения.
4. Организация вооруженных сил.
5. Экономические мероприятия.

Соответственно этим основным деяниям, в каждом почти государстве имеются и соответствующие министры, а в Советских Республиках народные комиссариаты:

1. Министерство внешних дел;
2. Министерство юстиции;

[1]) „Вестник ЦИК СССР" за 1923 г., № 7, ст. 204.

3. Министерство внутренних дел;
4. Министерство военное;
5. Министерство финансов.

Постепенно из этих областей государственной жизни выделяются те или иные ветви в самостоятельные области с подчинением их особым министрам, так: из министерства внутренних дел выделяются в самостоятельное министерство отрасли здравоохранения, труда и из военных дел министерство морское и т. д.

При чем и в этом процессе выделения тех или иных ветвей как в передаче их, как самостоятельных частей управления, министрам так и в сочетании отдельных ветвей управления с теми или иными областями государственной жизни, имеется много случайного и иногда традиционного

3. Положительное Союзное Советское право также не является окончательно сложившимся как в определении тех областей взаимоотношений, которые должны почитаться общесоюзными, так и в разделении их на самостоятельные части государственной жизни.

В первом акте, устанавливавшем более или менее определенно взаимоотношения между Советскими Республиками (в постановлениях от 15-го мая—1-го июня 1921 г.), устанавливалось об'единение военного и экономического дела.

Постановление Всеукрревкома от 27-го января 1920 г. распространило об'единение на область рабоче-крестьянской инспекции, продовольствия, труда и собеза, затем IV Всеукраинский С'езд Советов несколько сузил это об'единение, исключив из него рабоче-крестьянскую инспекцию, продовольствие, собес и чека путем назначения здесь самостоятельных украинских глав ведомств.

Дальнейшим важнейшим актом по пути развития взаимоотношений между Советскими Республиками является Союзный договор от 28-го декабря 1920 года, которым об'являлись об'единенными следующие комиссариаты: 1) Военных и Морских Дел; 2) Высший Совет Народного Хозяйства; 3) Внешней Торговли; 4) Финансов; 5) Труда; 6) Путей Сообщения и 7) Почт и Телеграфов.

Конституцией СССР число общесоюзных наркоматов снова увеличено до 10-ти и, кроме того, об'единены и другие отрасли управления, во главе которых поставлены учреждения на правах комиссариатов: Начальник Союзного Политического Управления, Союзное Статистическое Управление, далее создается Союзный Наркомат Внутренней Торговли, но упраздняется Наркомпрод.

Вместе с возрастанием числа союзных комиссариатов и других об'единенных отраслей управления, происходит процесс их отслоения. Они разделяются на две группы: наркоматов слитных—с более централистическими уклонами управления и наркоматов об'единенных. которым по Конституции СССР намечалось предоставление лишь прав давать местам директивы общего характера, без права непосредственного управления. Это принципиальное разделение народных комиссариатов на виды в отдельных случаях видоизменяется в последовавших за Конституцией Союза законоположениях и, в частности, в важнейшем из них—в постановлениях III-й Сессии ЦИК СССР от 12 ноября 1923 года об общем положении о народных комиссариатах Союза ССР и об отдельных наркоматах Союза.

В частности, в постановлениях III Сессии Союзного ЦИК СССР и в отдельных органических узаконениях наблюдается усиление полномочий Народного Комиссариата Финансов и Народного Комиссариата Труда с предоставлением последним, в отдельных случаях, полномочий не только лишь органов, дающих директивы и задания, но и органов непосредственного управления, с вытеснением в этих областях полномочий одноименных наркоматов Союзных Республик.

В частности, законом о промысловом налоге, предоставлено исключительно Народному Комиссариату Финансов Союза ССР право установить те или иные льготы по промысловому обложению, что относится, собственно, к функциям уже непосредственного управления, а не дачи лишь только директив.

Равным образом, положением III Сессии ЦИК СССР о Народном Комиссариате Финансов СССР предоставлены последнему права по Главному Управлению Сберегательными

Кассами распоряжаться свободными средствами сберегательных касс, находящихся на всей территории Союза ССР и направлением их деятельности.

В его непосредственном ведении находится Государственный Банк СССР и т. п.

Подобным образом и функции Народного Комиссариата Труда Союза ССР, согласно постановлению о нем III Сессии ЦИК СССР, в некоторых областях подведомственных ему отношений были расширены и ему предоставлены права непосредственного управления по Центральному Управлению Социальным Страхованием: ему предоставленно и право установления в общесоюзном масштабе порядка расходования денежных и материальных фондов и контроль за их соблюдением; определение размеров и порядка выдачи застрахованным пособий и пенсий и предоставления других видов обеспечения и т. п.

С другой стороны, наблюдается некоторое уменьшение в об'еме прав Народного Комиссариата Внешней Торговли Союза ССР, приближающего его к комиссариатам об'единенным.

В частности, постановлением III Сессии ЦИК СССР об этом комиссариате устанавливается, что экспортные фонды, выделяемые Союзными Республиками и переданные уполномоченным Народного Комиссариата Внешней Торговли, остаются собственностью Союзных Республик (ст. 15 Полож.).

Союзным Республикам предоставлено право назначать, с разрешения Народного Комиссариата Внешней Торговли, своего представителя для наблюдения и содействия при проведении за границей операций по внешней торговле, связанных с обслуживанием нужд данной союзной республики (ст. 20 Положения).

И вообще, принципы, разделяющие народные комиссариаты Союза ССР на слитные и об'единенные имеют лишь относительное значение.

В отдельных комиссариатах они выражаются в различной степени приближения.

Более рельефным показателем различия правового положения слитных и об'единенных наркоматов являются внешние признаки:

1) Слитные наркоматы, в качестве своих органов имеют в Союзных Республиках уполномоченных, имеющих в совнаркомах Союзных Республик совещательный или решающий голоса, по усмотрению ЦИК'ов Союзных Республик. Эти уполномоченные назначаются совнаркомом Союза ССР, по выслушании отзыва ЦИК'а подлежащей союзной республики, между тем как народные комиссары Союзных Республик, одноименные с народными комиссарами Союза ССР, назначаются ЦИК соответствующих республик самостоятельно.

2) Слитные наркоматы имеют право делать распоряжения и помимо уполномоченного, с немедленным доведением об этом до сведения последнего, между тем как об'единенные наркоматы не могут отдавать распоряжения на местах иначе, как через одноименные народные комиссариаты Союзных Республик.

3) Слитные народные комиссариаты, со всеми их местными органами, содержатся по смете Союза ССР, между тем как одноименные народные комиссариаты Союзных Республик и их местные органы содержатся по смете соответствующих Союзных Республик.

Среднее положение между этими наркоматами Союза ССР занимает Общесоюзное Государственное Политическое Управление.

С одной стороны, оно учреждается, как бы на правах об'единенного наркомата, а с другой стороны—его представителем в Союзных Республиках является уполномоченный, входящий в состав Совнаркома соответствующей Союзной Республики с правом лишь совещательного голоса; кроме того, местные республиканские органы Общесоюзного Политического Управления проходят по смете Союза.

Распоряжения общесоюзных наркоматов и ГПУ являются обязательными для ведомств. Они могут быть лишь приостановлены ЦИК'ами Союзных Республик, если последние признают их противоречащими законодательству Союза или законодательству Союзной Республики.

Народные комиссариаты Союза ССР организованы на коллегиальных началах; члены коллегий назначаются Советом Народных Комиссаров СССР.

Коллегия, однако, является совещательным учреждением при народном комиссариате Союза ССР, так как народный комиссар Союза вправе единолично принимать решение по всем вопросам, подлежащим ведению народного комиссариата. На него возлагается лишь обязанность доводить до сведения коллегии о принятых решениях.

В случае несогласия коллегии или одного из ее членов с тем или иным решением, принятым народным комиссаром, предоставляется коллегии, а также отдельным ее членам право, не приостанавливая решения комиссара, обжаловать его в Совете Народных Комиссаров.

§ 23. А. О слитных комиссариатах СССР.

1. О Народном Комиссариате по Иностранным Делам.

Как показывает самое название, Народный Комиссариат по Иностранным Делам ведает: защитой внешних политических и экономических интересов Союза ССР, а также находящихся за границей граждан Союза ССР, выполнением постановлений о заключении договоров и соглашений с иностранными государствами, надзором за осуществлением этих договоров и содействием Союзу и Союзным Республикам в их выполнении, далее он ведает руководством деятельностью за границей советских дипломатических и консульских представителей, а также вопросами, возникающими в связи с пребыванием иностранцев на территории СССР, разрешением вопросов о выезде и в'езде на территорию Союза ССР и высылкой иностранцев.

В соответствии с этим, Народный Комиссариат Иностранных Дел разделяется на секретариат, управление делами, отдел Запада, отдел Востока, экономическо-правовой отдел и отдел печати.

2. О Народном Комиссариате по Военным и Морским Делам.

Народный Комиссариат по Военным и Морским Делам ведает организацией вооруженных сил Союза и всеми связанным с этим службами, как-то: обучением и подготовкой

войск и допризывников, обеспечением их всеми видами довольствия и материальною частью, военно-санитарным и военно-ветеринарным делом, разработкой и осуществлением мер по обеспечению безопасности плавания на морях Союза и удовлетворением потребностей гражданского и военного флотов по гидрографии и кораблевождению, использованием для нужд армии и флота средств всех видов сообщений и связи.

В соответствии с описанными функциями, Народный Комиссариат по Военным и Морским Делам включает в свой состав следующие учреждения: Революционный Военный Совет, являющийся коллегией Народного Комиссариата по Военным и Морским Делам, Главнокомандующего всеми вооруженными силами Союза ССР, помощника его по Рабоче-Крестьянскому Красному Флоту и Комиссара Морских Сил Союза ССР, Особое Совещание Военного и Морского Ведомств, имеющее назначением поверку и проведение в установленном порядке планов снабжения Красной Армии и Флота, Штаб Рабоче-Крестьянской Красной Армии; Главный Начальник снабжения Рабоче-Крестьянской Красной Армии, Политическое Управление (ПУР), Главное Управление Рабоче-Крестьянского Красного Воздушного Флота, инспектора при Революционном Военном Совете, Высший Военно-Редакционный Совет, Управление Делами Революционного Военного Совета, Военно-Финансовый отдел, Главное Военно-Санитарное Управление, Военно-Ветеринарное Управление, Командование Частями Особого Назначения.

3. О Народном Комиссариате Внешней Торговли.

Народный Комиссариат Внешней Торговли ведает осуществлением монополии внешней торговли, в частности составлением экспортных и импортных планов Союза ССР: их осуществлением и непосредственным руководством операциями по внешней торговле, заключением торговых договоров, дачей заключений Главконцесскому по вопросам о допущении иностранных капиталов и фирм к деятельности на территории СССР и руководством деятельностью торговых портов, находящихся в ведении Народного Комиссариата Внешней Торговли, а также таможенным делом.

В соответствии с перечисленными функциями, Народный Комиссариат Внешней Торговли разделяется на секретариат, Управление Делами, Управление Торговыми Предприятиями и учреждениями, Управление Регулирования и состоящую при нем Плановую Комиссию, Экономическо-Правовое Управление, Транспортное Управление, Главное Таможенное Управление и Таможенный Тарифный Комитет и Центральную Комиссию по борьбе с контрабандой.

4. О Народном Комиссариате Путей Сообщения.

Народный Комиссариат Путей Сообщения ведает руководством и управлением всеми, находящимися на территории или в ведении Союза ССР, железнодорожным или водным (морским и речным) транспортом, шоссейными и грунтовыми дорогами общегосударственного и стратегического значения, а также общим надзором за всеми видами транспорта.

В соответствии с описанными обязанностями, Народный Комиссариат Путей Сообщения разделяется на Центральное Управление Железнодорожного Транспорта, Центральное Управление Морского Транспорта, Центральное Управление Внутреннего Водного Транспорта, Управление Шоссейных и Грунтовых Дорог; Центральное Административное Управление, Центральное Бюро Труда, Отдел Статистики и Картографии; Плановая Комиссия по Транспорту; Научно-Технический Комитет, Постоянное Совещание по Надзору и Оценке работ Железнодорожного и Водного Транспорта; Особое Совещание по Научной Организации Работ на Транспорте, Бюро Правлений Железных Дорог; Бюро Правлений Государственных Речных Пароходств; Центральное Правление Государственного Торгового Морского Флота.

5. О Народном Комиссариате Почт и Телеграфов.

На Народный Комиссариат Почт и Телеграфов возлагается руководство и управление всеми видами народной связи Союза ССР, находящимися в ведении Народного Комиссариата Почт и Телеграфов, в частности: почтой, телеграфом, радиотелеграфом и телефоном.

Для выполнения этих задач Народный Комиссариат Почт и Телеграфов разделяется на управления: Общее, Финансово-Экономическое, Эксплоатационно-Техническое и Инспекции.

Кроме того, при Народном Комиссариате Почт и Телеграфов находится Плановая Комиссия с Техническим Советом.

§ 24. Об об'единенных народных комиссариатах Союза ССР.

6. О Высшем Совете Народного Хозяйства.

На Высший Совет Народного Хозяйства возлагается регулирование, руководство и управление обрабатывающею промышленностью и горным делом, а равно подведомственными ему промышленными и торговыми предприятиями на территории Союза ССР.

В частности, к ведению Высшего Совета Народного Хозяйства относится: общее регулирование государственной промышленности и торговой деятельности предприятий Высшего Совета Народного Хозяйства и наблюдение за кооперацией и частной промышленностью, составление производственного плана и бюджета промышленности Союза в целом и представление их через Госплан на утверждение Совета Труда и Обороны, а также принятие мер по исполнению общесоюзного производственного плана и промышленного бюджета и составление отчета по ним, разработка вопросов о сдаче промышленных предприятий в концессию; финансирование и кредитование промышленных предприятий, а равно организация трестов и акционерных обществ.

В соответствии с такими функциями, Высший Совет Народного Хозяйства разделяется на управление делами, главное экономическое управление и при нем промышленная плановая комиссия, центральное управление государственной промышленности, главное управление военной промышленности и научно-технический отдел.

Кроме того, при Высшем Совете Народного Хозяйства находится геологический комитет, высшее геодезическое управление и редакционно-издательский отдел и иные второстепенные учреждения.

7. О Народном Комиссариате Труда.

Народный Комиссариат Труда ведает регулированием условий труда на территории Союза ССР, в частности: мероприятиями по регулированию рынка труда и по охране труда, мероприятиями общесоюзного характера по социальному страхованию, распоряжением общесоюзным фондом социального страхования и организацией перестраховочного дела по социальному страхованию, выработкой общих положений и директив по разрешению конфликтов, возникающих между трудящимися и нанимателями на почве применения наемного труда; регулированием заработной платы и научно-исследовательской работой по всем вопросам компетенции Народного Комиссариата Труда.

В соответствии с таковыми задачами, Народный Комиссариат Труда разделяется на общее управление, отдел рынка труда, отдел охраны труда, тарифно-контрольный отдел, статистический отдел и центральное управление социального страхования.

8. О Народном Комиссариате Финансов.

На Народный Комиссариат Финансов возлагается руководство финансовым делом Союза и об'единение финансовой политики на всей территории Союза.

В частности, к его ведению относится распоряжение металлическим и валютным фондом, организацией и регулированием системы денежного обращения, регулирование вопросов государственного, коммунального и частного кредита и государственного страхования, вопросами налогового обложения, а также составлением и исполнением бюджета Союза ССР, и организацией контроля и отчетности по исполнению бюджета.

Народный Комиссариат Финансов разделяется на общее управление, бюджетное управление, валютное управление, управление государственными доходами, финансово-экономическое бюро, финансово-контрольное управление, управление местными финансами, главное управление государственными трудовыми сберегательными кассами, главное управление государственного страхования, государственный банк, управление фабриками заготовления государст. знаков

9. О Народном Комиссариате Рабоче-Крестьянской Инспекции.

Народный Комиссариат Рабоче-Крестьянской Инспекции является основным органом Советской власти по проведению в жизнь мероприятий по усовершенствованию госаппарата, полному овладению им и приспособлению его к задачам социалистического строительства.

В частности, к его ведению относится разработка вопросов об усовершенствовании государственных учреждений, их личного состава, приемов и техники деятельности, надзор за подбором персонала, соответствующего интересам рабоче-крестьянской массы, и общий надзор за исполнением бюджета и смет.

В соответствии с таковыми задачами Народный Комиссариат Рабоче-Крестьянской Инспекции разделяется на 4 центральных управления: оперативное управление, управление по улучшению госаппарата, управление по счетоводству и отчетности, и общее управление; кроме того, он имеет 3 самостоятельных отдела: информационно-издательский отдел, юридический отдел и центральное бюро жалоб и заявлений.

Центральное управление подразделяется еще на подотделы, секции и инспекции.

10. О Народном Комиссариате Внутренней Торговли.

(Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР за 1924 г. № 5 ст. 165).

Народный Комиссариат Внутренней торговли учрежден, вместо Народного Комиссариата Продовольствия, функции какового, в связи с отменой натуральных налогов, перешли с одной стороны—к Народному Комиссариату Финансов, а с другой—к Комиссариату Внутренней Торговли.

К ведению последнего относится регулирование внутренней торговли, борьба с дороговизной и регистрация торговых организаций, надзор за их деятельностью, а также руководство состоящими в его ведении предприятиями.

§ 25. О действующих на правах наркоматов Союза ССР учреждениях.

11. Об Общесоюзном Государственном Политическом Управлении.

Общесоюзное Государственное Политическое Управление, сокращенно называемое ОГПУ, ведает борьбой с контрреволюцией, шпионажем, бандитизмом и охраной государственных границ.

В его ведении находятся соответствующие организации в войсках, на транспорте, в пограничной охране и общие политические отделы, существующие при Губисполкомах.

12. О Центральном Статистическом Управлении.

Центральное Статистическое Управление ведает разработкой программы и планов общесоюзной статистики и согласованием деятельности Центральных Статистических Управлений Союзных Республик.

ГЛАВА V.

О ЦЕНТРАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ В СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИКАХ.

Литература: Государственная структура РСФСР (Право и Жизнь за 1922 г. кн. 1). Кишкин. Центральные органы РСФСР (Советское Право за 1923 г. кн. 3—6). Проф. Дурденевский. Совет Народных Комиссаров (Советское Право за 1922 г. № 1). Проф. Архипов. Очерк Конституции Советской Социалистической Республики Грузии (Власть Советов 1923 г. № 67). Вышеприведенные сочинения проф. Стучки, Малицкого, Гурвича, Магазинера, а также стенографические отчеты С'ездов Советов, Сессий ЦИК'ов Союзных Республик и отчеты Наркоматов и Правительств С'ездам Советов.

§ 26. О Центральных Исполнительных Комитетах Союзных Республик и их Президиумах, как административных учреждениях.

1. Центральные Исполнительные Комитеты и их Президиумы, по своей организации и функциям, соответствуют Центральному Исполнительному Комитету и его Президиуму Союза ССР, каковые учреждения и были, до известной степени, образцом при построении последнего.

В организационном отношении Центральные Исполнительные Комитеты и их Президиумы отличаются от соответствующих учреждений Союза отсутствием лишь дуализма, или двухпалатности, введенной в систему организации ЦИК СССР.

Общие черты организации Центральных Исполнительных Комитетов намечены в Конституциях Союзных Республик и закреплены Конституцией Союза ССР. Детали же их организации развиты в постановлениях С'ездов Советов в РСФСР: в постановлениях VIII и IX С'езда Советов, а на Украине—в соответствующих им постановлениях IV и V

С'ездов и ныне в особых положениях о них. Центральные Исполнительные Комитеты Союзных Республик избираются соответствующими Республиканскими С'ездами Советов— в различном составе, при чем наблюдается тенденция к возрастанию числа их членов.

Первоначально состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета был определен в 200 членов.

Постановлением VIII Всероссийского С'езда Советов состав его увеличен до 300 человек, постановлением IX С'езда состав увеличен до 386 человек, а постановлением X С'езда избран состав в числе 387 человек.

Соответствующая же тенденция наблюдается в организации и Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета.

Постановлением V-го Всеукраинского С'езда Советов состав ВУЦИК'а был определен в 150 членов, а постановлением VIII Всеукраинского С'езда Советов состав уже увеличен до 251 члена.

Центральные Исполнительные Комитеты Союзных Республик разрешают дела в сессиях, созываемых не реже одного раза в два месяца, и в Президиумах Исполкомов.

Для законности состава сессии в РСФСР необходима наличность 125 человек, в УССР — 50 человек, а по новому положению $^1/_3$ членов.

В качестве постоянного органа, отправляющего очередную работу ЦИК'ов, функционируют избираемые последними Президиумы, численный состав которых является неопределенным в законах.

X-м Всероссийским С'ездом Советов образован Президиум ВЦИК в составе 17 членов и 12 кандидатов.

Президиумы ВУЦИК'а избираются меньше численностью, а именно: состав Президиума VIII созыва учрежден в 15 человек.

Строгого разграничения компетенции в административных делах между Сессиями ЦИК'ов и их Президиумами также не произведено, как и в Союзном законодательстве.

Основные административные функции ЦИК'ов и их Президиумов являются те же, что указаны и у соответствую-

щих Союзных органов; они сводятся, главным образом: а) к внешнему представительству интересов Союзных Республик;

б) к избранию состава правительства в лице Совета Народных Комиссаров Союзных Республик, к назначению и увольнению других высших должностных лиц;

в) к контролю над правительством и высшими должностными лицами;

г) к разрешению вопросов о законности постановлений Советов Народных Комиссаров, Народных Комиссаров СССР, Губернских С'ездов Советов и Губернских Исполкомов, Верховных Судов и опротестованию постановлений высших Союзных органов и д) к даче амнистий и помилований.

2. При ЦИК'ах Союзных Республик существует целый ряд особых учреждений различного наименования.

По первоначальным построениям Советской власти, нашедшим свое отражение в Конституциях РСФСР и УССР, все собственно центральные самостоятельные учреждения конструированы как части ЦИК'ов, подобно тому—как сохраняется до последнего времени тенденция рассматривать все учреждения, действующие на пространстве определенной территории, как части соответствующего исполкома, включаемые в общую систему его органов на правах отделов или подотделов.

Заведывание отдельными частями государственного управления возлагалось, по Конституциям Союзных Республик, на отделы их ЦИК'ов, каковые назывались Народными Комиссариатами.

Эта система постепенно стала видоизменяться и Народные Комиссариаты стали фактически все более и более обособляться от ЦИК'ов Союзных Республик и, наконец, это фактическое обособление получило и юридическое закрепление отчасти в постановлениях для РСФСР VIII С'езда Советов, а для УССР V С'езда, а также в ряде отдельных самостоятельных актов, разорвавших непосредственную связь Народных Комиссариатов с ЦИК'ами, воспрещающих им, минуя Советы Народных Комиссаров, вносить на одобрения ЦИК'ов те или иные мероприятия, установив таким обра-

зом, принцип единства Правительства в целом перед ЦИК'ами.

Наряду с обособлением Народных Комиссариатов от ЦИК'ов, при последнем стали создаваться, правда по принципу ударности работ, те или иные самостоятельные комиссии, советы, отделы и т. д.

Многие их них носят временный и случайный характер.

После произведенного при ВЦИК РСФСР упрощения и сокращения аппарата, в его непосредственном ведении ныне остались еще девять следующих самостоятельных отделов и учреждений:

1) Организационный отдел,
2) Административно-хозяйственное управление.
3) Транспортный отдел,
4) Авто-боевой отдел,
5) Отдел частной отчетности,
6) Социалистическая Академия,
7) Центро-архив,
8) Институт Карла Маркса и Ф. Энгельса,
9) Высший совет физической культуры.

Соответствующие организации, кроме учебных заведений, имеются и при ВУЦИК'е УССР с теми же или видоизмененными названиями; кроме того, при ВУЦИК'е имеется еще ИСПАРТ, в качестве организации, ведающей составлением истории коммунистической партии на Украине и собранием материалов, касающихся революционного движения, Центральный Совет по охране детства и материнства, Комиссия иностранной помощи, сельско-хозяйственный комитет и Центральная административно-территориальная комиссия.

Все эти учреждения, исключая организационного отдела ЦИК'ов, не имеют значения собственно активных органов администрации.

Главным образом они обслуживаются или аппаратом ЦИК'а в их хозяйственно-административной деятельности, или, как Центральный Совет по охране детства и материнства, являются междуведомственными учреждениями, вносящими согласованность в деятельность ведомств, и не имеют своих местных органов.

Особенное положение, однако, начинает занимать организационные отделы ЦИК'ов Союзных Республик.

По характеру своих функций, они скорее являются органами активного управления; к их ведению относится разработка принципиальных вопросов советского строительства и проведение выборных кампаний, инструктирование местных исполкомов по вопросам советского строительства; вместе с тем они имеют тенденцию обзавестись и своими местными органами, в лице секретариатов губернских и районных исполкомов.

Таким образом, по существу, они являются скорее Народными Комиссариатами, не включенными, однако, в общую систему их и не об'единяемыми с другими Комиссариатами подчиненностью Советам Народных Комиссаров.

§ 27. О Советах Народных Комиссаров Союзных Республик.

Советы Народных Комиссаров Союзных Республик являются ныне органами по преимуществу управления, хотя они принимают участие в значительной, если не в преобладающей, мере и в законодательной работе.

Положение, однако, их на пространстве истории советского строительства подвергалось превращениям, в соответствии с быстро меняющимся укладом советской действительности.

В первый период существования Советской власти, в эпоху начальную, они явились главными высшими рабочими органами трудящихся.

Они, в период ломки старого буржуазного строя, были высшими органами власти и не только существовали в независимых Республиках, но даже в областях, и в отдельных городах.

Вместе с процессом централизации и сосредоточением законодательных полномочий лишь в центральных законодательных органах, происходит процесс упразднения Совнаркомов на местах, завершившийся присвоением этого наименования конструкциями Союзных Республик лишь центральным, по преимуществу исполнительным, органам последних.

В настоящее время в Союзных Республиках Совнаркомы существуют лишь, как центральные исполнительные органы

Правительства Союзных Республик и в Автономных Республиках.

Из роли верховного органа постепенно низводится Совнарком в положение, по преимуществу, исполнительного органа.

Наиболее рельефно эта тенденция была выражена сначала в Украинской Конституции, утвержденной 10 марта 1919 г. Согласно ст. 16-ой, ее. Совнарком УССР мог принимать к своему рассмотрению все вопросы и дела, относящиеся к области законодательства и общего управления страной, но своею властью вправе разрешать только те из них, которые отнесены к его разрешению ВУЦИК'ом, на основании общего или специального полномочия.

Вскоре, однако, через 4 дня после утверждения Конституции УССР, ВУЦИК наделил Совнарком правами разрешать временно, все вопросы общего управления страной и законодательства, исключая некоторые важнейшие вопросы, указанные в ст. 10 и 11-й Украинской Конституции.

Дальнейшее подтверждение прав Совнаркома в законодательной области и в делах общегосударственного управления последовало в УССР постановлениями V-го Всеукраинского, а в РСФСР VIII Всероссийского С'езда Советов, и Совнарком до последних дней остается в Союзных Республиках одним из наиболее активнейших не только органов общего управления, но и законодательства.

Снова, в связи с своеобразным составом Совнаркома СССР, не имеющем в своем составе представителей целого ряда важнейших самостоятельных органов государственного управления, сделана в Союзной Конституции попытка к низведению Совнаркома Союза на положение лишь высшего правительственного, а не законодательного органа, однако и в Союзе Совнарком, в силу уполномочий ЦИК'а, издает законодательные акты по важнейшим отраслям общесоюзной жизни.

В качестве исполнительного, а не законодательного органа, Совнаркомы Союзных Республик ведают:

а) внесением единства и согласованности в деятельность отдельных Народных Комиссариатов и других центральных административных учреждений;

б) надзором и руководством деятельностью отдельных Наркоматов и других центральных учреждений;

в) назначением некоторых высших должностных лиц центральных учреждений;

г) представительством перед ЦИК'ами и их Президиумами от имени об'единенного правительства.

В качестве органа юрисдикционного, Советы Народных Комиссаров могут отменить и изменить постановления состоящих при нем Комиссий, Народных Комиссариатов и других центральных учреждений, а также губернских исполкомов.

Совет Народных Комиссаров образуется из Народных Комиссаров, Уполномоченных Народных Комиссариатов Союза ССР при правительстве данной Союзной Республики, Уполномоченного Общесоюзного Государственного Политического Управления и других лиц, включаемых в число его членов специальным постановлением ЦИК'ов Союзных Республик.

Уполномоченные Народных Комиссаров Союзных Республик и ОГПУ входят в состав Совнаркомов с правом решающего или совещательного голоса, по усмотрению ЦИК'ов Союзных Республик.

§ 28. О состоящих при Совнаркомах учреждениях

При Советах Народных Комиссаров Союзных Республик состоит ряд учреждений, на правах их Комиссий, подготовляющих для них проекты решений и разрабатывающих вопросы, подлежащие их разрешению, а также и самостоятельно разрешающих соответствующие вопросы.

Число и виды этих учреждений не во всех Союзных Республиках одинаковы:

1) в РСФСР Малый Совнарком, в УССР, вместо М. С. Н. К., Комиссия Законодательных Предположений и Административно-Финансовая Комиссия, действующие на основаниях, аналогичных описанным выше для соответствующих учреждений при СНК СССР;

2) Экономические Совещания.

Малый Совнарком признается Комиссией Совнаркома, разрешающей дела по преимуществу административного финансового и вообще правового значения.

Чисто административные его постановления не принципиального значения не требуют утверждения высших органов.

Постановления же законодательного характера, если нет разногласий между ведомствами, а также нет возражений и со стороны Наркомюста к их проведению в исполнение, по подписании Председателем Совнаркома, издаются от имени Совнаркома.

Состав М. Совнаркома назначается Совнаркомом персонально. Комиссии Законодательных Предположений и Административно-Финансовая Комиссия организованы в УССР по образцу Союзных. Экономические Совещания Союзных Республик являются Комиссиями при Совнаркомах, ведающие разрешением главным образом экономических и хозяйственных вопросов, в частности—вопросов планирования, содействием развитию торговли и промышленности, вынесением постановлений о реквизициях, утверждением уставов трестов, акционерных обществ, разрешением разногласий между Наркоматами и Центральными Ведомствами по вопросам экономического значения.

Состав Экономических Совещаний назначается персонально Совнаркомами, при чем председателями Экономических Совещаний являются председатели Совнаркомов.

При Экономических Совещаниях состоит ряд Комиссий, содействующих осуществлению их задач, в частности, Государственные Плановые Комиссии (Госплан) и Центральные Арбитражные Комиссии.

Последние, Арбитражные Комиссии, являются органами разрешающими споры между Государственными учреждениями, и потому учение о них будет изложено особо, в разделе об административно-судебных учреждениях.

На Украине имеются при Совнаркоме еще и специальные учреждения, которых нет в других Союзных Республиках: Главный Кооперативный Комитет и Военное Совещание (по борьбе с бандитизмом).

Главный Кооперативный Комитет учрежден, в качестве органа государственного надзора над деятельностью кооперации и общего руководства всеми ее видами.

В частности к ведению Главного Кооперативного Комитета относится регистрация уставов всех видов кооперативных организаций Всеукраинского значения, дача заключений по вопросам кооперативного законодательства, установление и регулирование взаимоотношений между кооперативными организациями и государственными органами, защита интересов кооперации всеми ведомствами и обжалование действий последних перед высшими органами УССР.

Кооперативный комитет организован на началах об'единения в его составе ведомственных представителей и представителей кооперативных и профессиональных организаций, с преобладанием ведомственных представителей.

Председателем Главкооперкома является представитель Совнаркома, утверждаемый в этой должности Совнаркомом.

Военное Совещание (по борьбе с бандитизмом) как показывает самое его название имеет специальную цель об'единить усилия ведомств, в борьбе с бандитским движением.

Кроме того, временами учреждаются при Совнаркомах для разрешения тех или иных задач, временные комиссии, не имеющие особого значения в общей системе советских учреждений.

ГЛАВА VI.

О НАРОДНЫХ КОМИССАРИАТАХ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК.

§ 29. Общие замечания о Наркоматах Союзных Республик.

Общие соображения, изложенные в главе о Наркоматах Союза ССР, в полной мере имеют значение и при изучении Наркоматов Союзных Республик.

В различные моменты существования Советской власти были различные в числе и наименовании Наркоматы Союзных Республик.

В РСФСР состав, наименования и основы организации Наркоматов получили большую устойчивость, вследствие того, что число, наименование и основы организации Народных Комиссаров были указаны в самой Конституции РСФСР.

Украинская Конституция в этом отношении отличается от Конституции РСФСР; в ней совершенно не имеется никаких указаний ни о количестве, ни о наименовании Наркоматов.

В настоящее время для всех Союзных Республик число и наименование Народных Комиссариатов фиксировано Союзной Конституцией для всех одинаковое, а именно: 11 Народных Комиссаров, из них 5 одноименных с Союзными Народными Комиссариатами: Финансов, Труда, Рабоче-Крестьянской Инспекции, Продовольствия, замененный Комиссариатом Внутренней Торговли и Высшего Совета Народного Хозяйства, и шесть самостоятельных Республиканских Комиссариатов: Юстиции, Внутренних Дел, Просвещения, Социального Обеспечения, Земледелия и Здравоохранения.

Кроме того, в состав Союзных Совнаркомов включаются пять уполномоченных слитных Народных Комиссариатов Союза ССР, с правом совещательного или решающего

голоса, по постановлению Республиканских ЦИК'ов и, кроме того, уполномоченные ОГПУ, включаемые в состав Совнаркомов с правом совещательного голоса.

В последнее время Центральные Статистические Учреждения Союзных Республик также действуют на правах Наркомата.

Названные уполномоченные, в виде общего правила, за изъятиями, в законах указанными, пользуются в Союзных Республиках правами, аналогичными с Народными Комиссарами.

Таким образом, в Союзных Республиках соответствующие отрасли государственного управления в центре поручаются ведению: 1) Республиканских Народных Комиссариатов, 2) одноименных с общесоюзными Народных Комиссариатов, 3) уполномоченных Наркоматов и ОГПУ и 4) Центральным Ведомствам, действующим на правах Наркомата: Центральным Статистическим Управлением.

§ 30. Об отдельных Республиканских Наркоматах.

А. О Народном Комиссариате Юстиции (С. У. УССР за 1923 г. № 29, ст. 433).

Народный Комиссариат Юстиции за все время существования Советской власти занимает в ее системе особое положение, в качестве главного органа, содействующего оформлению в законодательных нормах правовых начал строительства, надзирает за закономерностью деятельности, как судебных, так и административных учреждений, ведает истолкованием законов и их опубликованием, а также организацией судебных установлений и юридических консультаций.

В начальные моменты Советской истории Народный Комиссариат Юстиции выполнял функции и Верховного Кассационного суда, имея право отменять или видоизменять решения судов, постановленных с нарушением законов или явною несправедливостью.

С 1922 года, с изданием нового положения о судоустройстве, эти судебные функции Народного Комиссариата Юстиции отпали, будучи переданы Верховным Судам Республик.

В настоящее время, в связи с допущением частных издательств, на Народный Комиссариат Юстиции возложена обязанность надзора за частными изданиями законов и распоряжений.

Кроме того, на Народный Комиссариат Юстиции в РСФСР возложена обязанность, собственно не связанная органически с этим ведомством, по проведению в жизнь законов об отделении церкви от государства, каковая обязанность в УССР передана в ведение Народного Комиссариата Внутренних Дел.

В первое время находившееся в ведении Народного Комиссариата Юстиции карательно-исправительное дело передано с 1922 года в ведение Народного Комиссариата Внутренних Дел, с сохранением за НКЮ лишь общего надзора за этим делом и участия, совместно с НКВД, в выработке правил об исправительно-трудовой системе. Народный Комиссар Юстиции одновременно является Прокурором Республики и функции Наркомюста по надзору за законностью управления осуществляются, по преимуществу, по линии Прокуратуры.

Б. О Народном Комиссариате Внутренних Дел. (С. У. УССР за 1924 г. № 37, ст. 245).

Народный Комиссариат Внутренних Дел в процессе эволюции Советской власти постепенно утрачивает свое значение настолько, что ставятся ответственными ее представителями вопросы об его упразднении.

Этот процесс наблюдается не только в Советских Республиках, но и заграницей и в частности во Франции, где соответствующий вопрос также неоднократно стоял в числе предметов обсуждения.

В современной постановке соответствующее ведомство на западе, Министерство Внутренних Дел, ныне имеет главною своею целью организацию социальных сил путем надлежащей организации избирательной системы и проведения ее на практике, а также надзор за органами местного самоуправления.

В Советских Республиках с 1923 г. функции по организации выборного производства и надзору за проведением

выборов окончательно из'яты из ведения Нарковнудела и сосредоточены в ведении орготделов ЦИК'ов, также как организация местных органов власти и инструктирование их по вопросам Советского строительства отнесены к орготделам ЦИК'ов.

Таким образом, основные, с точки зрение принципов буржуазного строительства, предметы ведомства Народного Комиссариата Внутренних Дел из его ведения из'яты.

К ведению последнего отнесены вопросы организации общественной безопасности, осуществляемые через находящийся в НКВД отдел милиции и уголовного розыска, проведение законов об отделении церкви от государства, пенитенциарное дело, коммунальное хозяйство, регистрация актов гражданского состояния и иные административные предметы, не отнесенные к ведению особых Наркоматов, так сказать—дань воспоминанию о правовом положении этого учреждения, когда вся область внутреннего управления находилась в его ведении.

В. О Народном Комиссариате Просвещения. (С. У. УССР за 1922 г., № 49, ст. 729).

Народный Комиссариат Просвещения занимает в Советских Республиках более выдающееся положение, чем в каком-либо другом государстве.

К его ведению относится народное образование и просвещение всех видов: научное, техническое, художественное, сценическое, а равно надзор за печатью, музейным, выставочным делом, театрами, зрелищами, кинематографами.

Г. О Народном Комиссариате Социального Обеспечения.

Народный Комиссариат Социального Обеспечения еще в большей мере, чем Народный Комиссариат Внутренних Дел, в течение существования Советской власти, постепенно свертывается, сокращая свою деятельность.

Первоначально, когда в Советских Республиках все благотворительные учреждения были национализированы и когда оказание помощи всем неимущим и впавшим в состояние нужды об'явлено государственным монопольным

делом, осуществляемым Республиками через Народные Комиссариаты Социального Обеспечения, естественно, их функции были обширны.

С 1922 года в РСФСР и с 1923 года в УССР государство ограничивает оказание помощи только трудящимся и служащим застрахованным или тем, кои раньше впали в состояние инвалидности при отправлении соответствующей профессии, а также инвалидам войны.

Это право на государственную помощь распространяется и на нетрудоспособных членов их семейств.

Оказание же помощи иным, не застрахованным лицам, предоставляется родственникам, а также крестьянским обществам взаимопомощи, как равным образом открыт ныне путь и для общественной благотворительности.

При этом с 1922 года все дело оказания государственной помощи социально-застрахованным лицам и нетрудоспособным членам их семейств перешло в ведение Народного Комиссариата Труда, вследствие чего деятельность Народного Комиссариата Социального Обеспечения чрезвычайно сужена.

Д. О Народном Комиссариате Земледелия.

Народный Комиссариат Земледелия, как показывает самое его название, ведает важнейшею для Советских Республик отраслью народного хозяйства—сельским хозяйством и связанными с ним отраслями хозяйства: лесным делом, охотой, рыбной ловлей, виноделием, садоводством, скотоводством и т. п., а также ветеринарным делом и распространением сведений по названным отраслям хозяйства.

Е. О Народном Комиссариате Здравоохранения.

Народный Комиссариат Здравоохранения ведает мероприятиями по предупреждению заболеваемости населения и его лечению.

К его же ведению относится организация лечебных установлений, как то лечебниц, аптек и снабжение медицинским имуществом названных установлений, равным образом и рас-

пространение среди населения необходимых сведений по предупреждению болезней и борьбе с ними.

Ж. О Республиканских Наркоматах, одноименных с общесоюзными.

Правовое положение одноименных Республиканских Наркоматов аналогично с тем, какое занимают и чисто Республиканские Наркоматы, с тем лишь отличием, что в своей деятельности Комиссариаты одноименные с общесоюзными должны следовать не только директивам и заданиям высших Республиканских органов, но и соответствующих Народных Комиссариатов Союза ССР и, кроме того, некоторые предметы ведомства соответствующих Наркоматов из'емлются специальными постановлениями из их управления и сосредотачиваются в Наркоматах Союза.

Примером такого ограничения деятельности Республиканских Народных Комиссариатов одноименных с союзными могут служить Высшие Советы Народного Хозяйства.

Целые отрасли народного хозяйства и виды предприятий из'яты из их ведения и об'явлены общесоюзными, с предоставлением Союзному Высшему Совету Народного Хозяйства функций по их управлению. [1])

Вместе с тем и в некоторых областях управления, формально не об'явленных общесоюзными, область компетенции Республиканских Наркоматов, одноименных с общесоюзными, ограничена специальными узаконениями в различной степени в различных ведомствах, например: компетенция Республиканских Наркомфинов ограничена в пользу Наркомфина Союза в налоговых делах; компетенция Наркоматов Труда ограничена в пользу Наркоматов Труда Союза в делах социального страхования и т. д.

§ 31. Об уполномоченных Народных Комиссариатов Союза ССР при Союзных Республиках.

Общего положения об уполномоченных Народных Комиссариатов Союза ССР при Союзных Республиках не имеется,

[1]) Постановление III Сессии ЦИК СССР от 12 ноября 1923 года о порядке управления промышленными предприятиями, имеющими общесоюзное значение.

а есть лишь несколько общих о них замечаний в утвержденном III Сессией ЦИК СССР положении о Народных Комиссариатах Союза ССР.

В этих общих положениях указывается лишь описанный выше порядок назначения их Совнаркомом Союза ССР, по сношении с ЦИК'ом подлежащей Союзной Республики.

В качестве основных обязанностей уполномоченных указаны: информация Республиканских Центральных Исполнительных Комитетов, их Президиумов и Советов Народных Комиссаров о деятельности общесоюзных Наркоматов, а также приведение в исполнение постановлений своего Наркомата и постановлений Республиканских Центральных Исполнительных Комитетов, их Президиумов, Советов Народных Комиссаров и Экономических Советов Союзных Республик в пределах их компетенции и поскольку постановления эти не противоречат общесоюзному законодательству.

Трудно было бы выделить какие-либо другие общие функции уполномоченных, так как, в действительности, права уполномоченных в различных областях управления совершенно не совпадают.

Одни уполномоченные, как, например: Народного Комиссариата Почт и Телеграфов, пользуются очень ограниченными полномочиями, в виду значительной централизации всего дела народной связи; другие же уполномоченные, как Внешней Торговли, видимо, пользуются большими правами, в связи с тем, что выделенные Союзными Республиками экспортные фонды являются принадлежащими Союзным Республикам, и таким образом по их реализации уполномоченный является представителем в большей степени интересов Союзных Республик.

Соответствующие же права лишь в общих чертах намечаются и у уполномоченного ОГПУ.

Таким образом можно признать, что правовое положение уполномоченных при Союзных Республиках остается недостаточно рельефно обрисованным в действующем законодательстве и видимо одною из важных их функций является содействие увязке деятельности союзных ведомств с местными Республиками.

§ 32. О Центральном Статистическом Управлении.
(С. У. УССР за 1924 г., № 40, ст. 257).

Из невошедших в общую систему Наркоматов имеют органическое значение в системе администрирования Центральные Статистические Управления Союзных Республик.

Главное их значение состоит в руководстве собиранием и разработкой статистических данных, имеющих государственное значение, а также и непосредственное собирание и разработка таковых сведений. Они являются как-бы центрами статистической работы, но не вытесняют однако и ведомственных статистических работ, поскольку таковые необходимы для текущего администрирования.

В указанной сфере деятельности работа ведомств должна быть согласована с Центральными Статистическими Управлениями. В своей деятельности Центральное Статистическое Управление подчиняется не только указаниям Высших Республиканских органов, но и Центральному Статистическому Управлению Союза ССР, занимающему место фактически общесоюзного Наркомата.

ГЛАВА VII.

О МЕСТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ.

Литература: М. Владимирский. Организация Советской власти на местах. 1919 г. А. Г. Гойхбарх. О Туркестанской Конституции (журн. Пролетарская революц. и право 1918 г.). С. К. Взаимоотношения центральных и местных органов (Материалы НКЮ 1921 г., вып. X). Л. М. Каганович. Местные советские самоуправления. 1923 г. Г. Михайлов. Основные моменты в развитии городских Советов (Советское право 1922 г. № 2). А. Ф Евтихиев. Административные районы на Западе (Материалы по районированию Украины за 1923 г.). Волисполкомы и Сельсоветы по данным обследования ЦКК РКП и НК РКИ, под редакцией С. Е. Чуцкаева и А. Г. Белобородова. М. Петров Муниципальные задачи социализма. 1918 г.

§ 33. Об административном делении Союзных Республик.

Литература: Материалы по районированию РСФСР и Материалы по районированию УССР, изд. Госплана 1923 г.

1. Государства, в интересах управления, разделяются, по соображениям различного порядка, на более мелкие, различно называемые, части: провинции, области, губернии кантоны, округа, волости и т. п. Этим частям сообщается особая публично-правовая организация, в различных странах различная, как равным образом и не всегда одинаковая на территории одного и того же государства.

В истории современных государств можно подметить троякого вида принципы, которым следовали государства в разделении своей территории на административные части. В государствах феодальной эпохи, когда вообще преобладал режим не общих норм, а частных привилегий, определяемых часто или волею главы государства, или же его сюзеренов, почти невозможно найти каких-либо общих и однородных начал в административном делении го-

сударства; здесь господствовала та же беспринципность каковая являлась характерной для права этого периода.

После Первой Французской Революции, снесшей последние остатки феодализма, и положившей начало новому буржуазному государству, во всех романских странах и во многих не романских, но находившихся под влиянием французской идеологии, начинается новое перераспределение административных районов, по однообразным признакам, диктуемым удобствами администрирования, на части более или менее одинаковых размеров, с одинаковою численностью населения и одинаковыми размерами территории. При этом численность населения административных районов и их территории значительно уменьшены в связи с увеличением числа самих районов, так: законом 1791 года Франция разделена вместо 32, ранее существовавших провинций, на 86 департаментов почти одинаковых по размерам территории и численности населения: каждый департамент имеет приблизительно около 425.000 жителей и с площадью территории около 6.000 километров.

За Францией и в подражание ей последовала Испания и законом 30-го ноября 1830 г. вместо 12-ти прежних административных районов, разделила страну на 49 провинций, так же почти равных по величине и размерам территории: приблизительно в каждой 346.000 жителей с площадью территории—10.000 кв. километров.

Не осталась без подражания и небольшая Бельгия и законом 30-го ноября 1836-го года, вместо прежних четырех своих частей, разделила территорию на 9 провинций. Тому же принципу последовала Италия и законом 20-го марта 1866 г. разделила территорию, вместо 12 прежних частей, на 70 провинций; подобные же изменения были произведены и в других европейских государствах: Португалии, Голландии и даже, некоторых мелких государствах Германии.

Наряду с разделением государств на такие административные районы, так сказать, первого вида, обыкновенно одновременно с ним же, производилось дробление административных районов первого вида на районы второго вида—

округа, а районов второго вида—на районы третьего вида—коммуны.

Существовавшие между округами и коммунами посредствующие административные образования, в виде кантонов во Франции и мандаментов в Италии, могут не приниматься во внимание, так как они являются почти исключительно судебными и отчасти полицейскими, а не общеадминистративными районами.

В основных чертах эта система районирования продолжает оставаться не измененной в названных странах и до настоящего времени, при чем ее отличительною особенностью является однотипность правовой организации административных районов.

В тех же европейских государствах, в которых наблюдался более или менее постепенный переход от старых феодальных принципов государственного строительства к новым формам правового государства, там сохранялись старые исторически-сложившиеся административные деления с теми или иными их модификациями, как, например: в Англии, Германии и Соединенных Штатах.

В последних государствах административные районы чрезвычайно разнообразны как по размерам территории, численности населения, так и правовой их организации в одних и тех же странах.

В особенности в Соединенных Штатах настолько различно административное их деление и правовая их организация, что американский проф. Ф е р л и указывает на невозможность в этом разнообразии подметить одну общую систему.

В государствах будущего, социалистических государствах, предполагается, что административное районирование будет заменено районированием экономическим, в соответствии с тем, что политические и административные функции их замрут, а разовьются хозяйственные.

2. В Советских Республиках в первый период их существования, называемый военным коммунизмом, когда, как основной принцип Советского строительства, считался лозунг: „вся власть на местах“,—государственный организм,

подобно тому, как это было в начале и Первой Французской Революции, грозил распасться.

В процессе свободного творчества, руководимого подчас чисто местными соображениями, превалирующими над интересами всего государственного коллектива, расчленялась государственная территория на независимые части. Губернии „самоопределялись" от государства, города—от губерний, уезды самоопределялись от губерний, волости—от уездов а от волостей самоопределялись сельские местности.

И в эту эпоху под словом „самоопределение" понималось самостоятельное установление границ взаимоотношений к вышестоящему коллективу, а иногда и признание полной независимости.

Поворотным пунктом в этом процессе были постановления V-го Всероссийского, а на Украине III-го Всеукраинского С'ездов Советов, наметившие новые начала Советского строительства, закрепленные в подлежащих Конституциях и известные под именем „демократического централизма".

Начавшийся процесс координирования деятельности мест с интересами всего государственного коллектива завершился признанием, что никакое административное деление или изменение в существующем не может иметь места без утверждения такового постановлением Президиумов ЦИК-ов подлежащих Союзных Республик. Равным образом и переименование городов в сельские местности, а также сельских местностей в города может последовать лишь с утверждения Президиумов ЦИК-ов Союзных Республик

Присвоение наименований местностям, где находится почтовые, телеграфные или железнодорожные станции, может последовать, как равно и изменение их наименований, лишь с разрешения ЦИК-а Союза ССР.

Вместе с тем Конституциями Республик намечены и виды их административных делений. Конституция РСФСР установила более разнообразные районы административных делений, чем УССР. Российская Федеративная Советская Республика об'явлена учреждаемой „на основе свободного союза свободных наций, как федерация Советских национальных Республик" (ст. 2 Конст.), при чем конституция

РСФСР „ограничивается лишь установлением коренных начал федерации Советских Республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном Советском С'езде: желают ли они и на каких основаниях—участвовать в федеративном правительстве и в остальных федеративных советских учреждениях" (ст. 8). Далее, местностям, отличающимся национальным бытом и национальным составом, предоставлено об'единяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных об'единений вообще, могут стоять Областные С'езды Советов и их исполнительные органы.

Автономные областные об'единения входят на началах федерации в РСФСР (11 ст.) следующие административные районы, упоминаемые в Конституции РСФСР: губернии, уезды, волости, города и сельские Советы [1]).

Не сразу однако после утверждения конституции РСФСР сложились современные ее формы административных делений, и можно полагать, что и вобще процесс внутригосударственного строительства Советских Республик еще не сложился окончательно.

Получившая было в начале широкое развитие форма областных административных об'единений постепенно, начиная с конца 1918 г., была ликвидирована, с оставлением лишь областей, отличающихся особенным национальным составом и бытом. Равным образом, установленные РСФСР договорные отношения с независимыми Советскими Республиками: Украиной, Белоруссией, Грузией, Арменией, были упразднены образованием 6-го июня 1923 г. СССР.

Таким образом в составе РСФСР оставались автономные республики, национальные области,[2]) губернии, уезды, волости, города и села. Некоторые автономные республики и области имеют свои административные деления. Губернии, уезды, волости, города и села являются типичными адми-

[1]) Собр. Уз. РСФСР за 1918 г. № 99, ст. 1019

[2]) Ныне вновь в РСФСР наблюдается процесс восстановления областей, не только ввиду национальных особенностей, населяющего их населения, но и ввиду экономического их о бособления.

нистративными делениями для местностей, не включаемых в состав автономных республик.

В Украинской Социалистической Советской Республике образована только в 1924 г. одна автономная республика—Молдавская. В УССР совсем нет автономных областей; уезды же заменены более упрощенными местными образованиями, в виде округов, а волости—районами.

Как видно из прилагаемой таблицы, первоначально в Советских Республиках наблюдался процесс дробления административных районов.

	Европ. часть СССР			Украина			Итого	
	1914 г.	1920 г.	в % увел.	1914 г.	1920 г.	в % увел.	1914 г.	1920 г.
Губерний	34	52	153	9	12	133	43	64
Уездов.	358	415	116	86	102	120	444	517
Волостей	7579	8351	110	1652	1719	104	9231	10070

С новой экономической политикой происходит обратный процесс укрупнения административных делений, каковой процесс не закончен еще и по настоящее время.

3. Своеобразные в РСФСР местные образования, в виде автономных республик (числом 11) и автономных национальных областей (числом 11), в делах экономического и финансового свойства не имеют отличия от административных районов первой степени, непосредственно подчиненных центральным органам РСФСР, каковыми являются губернии. В положении о местных финансах и в экономических законах не проводится обыкновенно никакого различия между правами губисполкомов, как представителей губернии, так и областных исполкомов и ЦИК-ов автономных республик.

И лишь в вопросах политического и национального свойства автономные республики занимают особое положение, имея право на представительство в Национальном Совете, а так же имея свои особые учреждения в виде автономного ЦИК, Совнаркома и Наркоматов.

4. Юридическая природа административных районов различно конструируется в современных государствах.

В Англии и Америке наблюдается ярко выраженная тенденция рассматривать все их как самостоятельные юридические лица.

Во Франции, Германии и Италии права юридических лиц сообщаются не всем административным районам: районам первого деления—департаментам Франции, провинциям Италии и Пруссии они сообщаются; что же касается следующего административного деления, аррондисман кантонов Франции и циркондарий Италии, округов Пруссии, то им таковых прав не дается и они вообще не являются бюджетно-хозяйственными единицами.

Затем низшим административным единицам во Франции и Италии — городам и сельским обществам — сообщаются права самостоятельных юридических лиц.

Советское право первоначально не содержало достаточно точных указаний по вопросу о юридической природе административных районов. Лишь в последнее время в законах 1923 и 1924 года наблюдается тенденция внести определенность в этот вопрос. Ранее этими правами юридических лиц были наделены губернские исполкомы.

Постановлением III Сессии ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. права юридического лица предоставлены окружным, или уездным, и районным, или волостным, исполкомам, а также горсоветам.

Таким образом, суб'ектом прав, по нашей Советской терминологии, является не район в целом, а лишь один его орган: исполком и горсовет.

Относительно принадлежности прав юридического лица другим органам районного представительства содержатся указания в украинском законодательстве, которым допускается возможность, по постановлениям губисполкомов, сообщать права юридического лица, отделам коммунального хозяйства в городах, имеющих свыше 50-ти тысяч жителей.

Если, однако, прямых и точных указаний до 1923 года не было в законах на права юридических лиц низших, чем губисполкомы организаций, то фактически таковые права за ними признавались. В частности, Гражданские Процессу-

альные Кодексы устанавливали особую подсудность окружных, и уездных исполкомов по искам, как пред'являемым ими так и к ним: губернские суды. Райисполкомы выступали на суде и в качестве истцов и ответчиков от своего имени, вместе с тем нельзя также не признать такого же права и за Сельскими и Городскими Советами.

Отделы различных исполкомов также самостоятельно выступают в судах в качестве истцов и ответчиков, и эта свобода пред'явления в суде исков и ответственность по ним является характерною чертою для Советского права.

Тем ограничениям, которым на Западе, например, во Франции и в Италии, подвергаются территориальные районы, в виде обязанности их испрашивать разрешения местного представителя центральной власти, в лице префекта, на пред'явление иска или выступления по нему в качестве ответчика, не знает наше Советское право.

Наш суд является не беспристрастным арбитром, а учреждением, заинтересованным в установлении законности и справедливости, и потому от него можно ожидать защиты, по должности, интересов местного коллектива, каковыми являются территориальные районы.

Что же касается бюджетных прав, в виде установления местных налогов и сборов, то таковыми совершенно не пользуются органы низшие, чем губисполкомы, хотя окрисполкомы, уисполкомы, волости или районы и города имеют свои сметы. Их не имеют только Сельсоветы.

Ни один из этих низших, чем губисполком, представительных учреждений, ни окрисполком, ни горсовет не имеет права устанавливать налогов или сборов.

Их самостоятельный бюджет ограничивается исключительно теми отчислениями от „местных налогов и сборов", которые признает Губисполком нужным представить низшим районам. Вместе с тем и бюджетные права Губисполкомов являются крайне ограниченными.

Последний может устанавливать только те налоги и сборы, установление которых признано за ним центральною властью и только в таком размере, в каком таковое признано.

§ 34. Об организации власти в административных районах.

1. В западно-европейских государствах организация власти в административных районах крупного масштаба: департаментах, провинциях, округах, строится по преимуществу на дуалистических началах: с одной стороны, существуют на местах представители центрального правительства, в лице префектов или губернаторов, и при них бюрократические учреждения, в качестве их аппаратов, а с другой стороны местные выборные учреждения, в лице генеральных или провинциальных советов и их исполнительных органов. При этом отношение между этими органами—центральными и местными—различно.

Во Франции органы центрального правительства на местах являются деловыми учреждениями, через которые осуществляются в большинстве случаев постановления генеральных советов. Последним, а также их исполнительным комиссиям, принадлежит, по преимуществу, контроль над деловой и финансовой деятельностью органов центрального правительства на местах.

В Германских же государствах наоборот: деловая местная работа выполняется органами самоуправления, а органы центрального правительства на местах осуществляют по преимуществу надзор за деятельностью органов самоуправления и непосредственную деятельность в некоторых областях государственной жизни, которые из'яты из ведения, так называемых „местных дел" и оставлены в ведении органов центрального правительства.

Английская система ныне уже утратила следы дуализма и государственная власть в районах даже первой степени, графствах, осуществляется выборными местными должностными лицами, через созданные самими же графствами, по их более или менее свободному усмотрению, установления,—по преимуществу—комиссии графства.

Центральное правительство обязывает графства содержать только по две комиссии: финансовую и полицейскую, при чем деятельность этих последних комиссий носит более или менее централизованный характер.

По своей структуре местных учреждений Советское право ближе всего стоит к английской системе.

В Советском праве также нет дуализма в организации местных учреждений. Здесь нет представителей центрального правительства отдельных от представителей местной власти, но одни и те же органы выступают нераздельно и как представители центра и как представители мест; при этом наши местные учреждения в значительной степени организованы по типу центральных учреждений, с явно выраженной тенденцией к уменьшению дифференциации в организации местных органов, по мере сокращения площади административного района, обслуживаемого ими.

§ 35. Об организации губернских учреждений.

Главным органом губернской власти является Губернский С'езд Советов, подобно тому как главным органом Республики является Республиканский С'езд Советов. В период между Губернскими С'ездами высшая власть в губернии принадлежит губисполкому, не являющемуся также постоянно функционирующим органом, а лишь только во время сессий, постоянным же высшим органом в губернии является президиум губисполкома.

Подобно тому как в центре различные отрасли управления находятся в ведении народных комиссариатов, так в губернии различные отрасли управления отправляются в отделах или инспектурах губисполкома, каковые отделы и инспектуры в одно и то же время являются и органами соответствующего Наркомата.

Таким образом Губернский С'езд Советов, губернский исполком, президиум губернского исполкома и его отделы—и инспектуры,—вот главнейшие органы Советского управления в губерниях.

1. Губернский С'езд Советов в РСФСР не должен быть свыше 300 депутатов, на Украине же он не имеет строго определенного численного состава.

Количество его членов определяется в зависимости от числа избирателей в городах и жителей во внегородских поселениях по расчету: в городах и поселениях городского

типа в РСФСР 1 депутатом на 500 избирателей, а в селах 1 деп. на 2000 жителей; на Украине в городах на каждые 2000 избирателей 1 депутат, а от Уездных С'ездов по 1 депутату на каждые 10.000 жителей.

В среднем это составляет иногда более четырехсот депутатов С'езда, каковое число, по сравнению с численностью европейских соответствующих представительных органов (от 30 до 100), нельзя не признать чрезмерно великим.

Губернские С'езды Советов созываются не реже одного раза в год, но могут быть собираемы на чрезвычайные с'езды.

Существующие в практике западных государств заранее и раз навсегда фиксированные дни, когда происходят без особых об'явлений выборы и созываются собрания, не привились к Советскому строю: дни выборов и дни открытия С'ездов устанавливаются особыми постановлениями.

К ведению Губернских С'ездов Советов относится, главным образом:

а) избрание исполнительного комитета и делегатов на Центральные, республиканские, С'езды;

б) утверждение губернского бюджета;

в) заслушание докладов и отчетов исполнительных органов и вынесение по ним тех или иных постановлений.

При всем том Губернские С'езды Советов могут принять к своему рассмотрению и иные вопросы как общегосударственного, так и местного значения.

2. Губернские исполнительные комитеты избираются Губернскими С'ездами Советов на один год в числе различном в РСФСР и на Украине, в РСФСР в числе от 50-ти до 30-ти членов, а на Украине 25-ти членов и кандидатов в числе не более одной трети состава.

Губернские исполнительные комитеты созываются на сессии не реже одного раза в два месяца.

К ведению губернских исполнительных комитетов относится:

а) избрание должностных лиц губернского управления: членов президиумов исполкомов и заведывающих отделами и инспектурами,

б) издание обязательных постановлений,

в) приостановление незаконных постановлений Наркоматов,

г) утверждение бюджета городов и округов или уездов,

д) утверждение постановлений губфинотделов о сложении, отсрочке, рассрочке и возврате сумм местных налогов и сборов (Вр. Пост. о местных финансах ст. 14, п. „и"),

е) утверждение постановлений о начетах, против которых последовало возражение ведомств (С. Уз. за 1923 г. № 11, ст. 187, п. 78),

ж) установление, с разрешения Наркомзема, пределов недробимости земельных участков (Зем. Код., 86),

з) сдача в аренду ископаемых местного значения,

и) разрешение жалоб на действия подведомственных исполкому должностных лиц и учреждений,

к) разрешение и других вопросов, органического и принципиального значения, возникающих в практике местных учреждений,

Строгого разграничения компетенции между губисполкомами и их президиумами и состоящими при исполкомах отделами и инспектурами не проводится, и каждый вопрос, отнесенный к ведению президиумов губисполкомов или их отделов, может быть принят губисполкомом к своему ведению и разрешен последним окончательно.

3. Вышерассмотренные губернские органы ведали всеми вопросами губернской администрации.

Разрешение же вопросов, касающихся отдельных отраслей управления, сосредоточивается в отделах губисполкомов и инспектурах, подобно тому как в центре отдельными отраслями управления ведают Наркоматы.

Пределы полномочий отделов губисполкомов определяются в особых постановлениях по отдельным отраслям управления и в инструкциях как Наркоматов, так и других центральных органов.

Все, однако, крупные мероприятия как принципиальной, так и практической важности должны разрешаться ими не самостоятельно, а представляться на утверждение губисполкома или его президиума. Сверх того, ни одно из тех

мероприятий, которые выше указаны, как относящиеся к ведению губисполкомов, не могут быть окончательно разрешены отделами или инспектурами.

Число отделов губисполкома не является строго фиксированным.

Первоначальная тенденция в Советских Республиках была направлена к тому, чтобы каждый почти Наркомат или другое Центральное Управление содержало свои органы в губернии.

В первоначальном в УССР из актов законодательного свойства, определившем в 1920 году [1]) с более или менее исчерпывающей полнотой вопрос об организации отделов, определено число их в 16, с правом закрытия существующих отделов и открытием новых, по представлениям местных губисполкомов, постановлениями Совнаркома УССР, при чем во всех губерниях были определены одни и те же отделы без изменений.

По этому постановлению все Наркоматы имели свои отделы, кроме Народного Комиссариата Путей Сообщения и Иностранных Дел.

В позднейших актах приобрели и эти Комиссариаты свои местные органы: Наркомпуть в лице Транспортных Отделов, а Наркоминдел в лице его особых уполномоченных в местах значительного скопления иностранцев.

Таким образом, у каждого Наркомата были на местах свои органы. Эта крайне дорогая и не имеющая примеров в современных государствах система построения администрации, постепенно в связи с развитием новой экономической политики и необходимостью соблюдать строжайшую экономию в средствах, начинает постепенно изменяться путем сокращений отделов и сжатия их в инспектуры.

Вместе с тем, начинает разрушаться и содержание в некоторых местных административных районах специальных учреждений.

---

[1]) Собр. Уз. за 1920 г., № 11, ст. 214, п. 6.

Так, губернские транспортные отделы упраздняются [1]), дела их распределяются между отделом местного транспорта в центре и отделами коммунального хозяйства на местах.

Равным образом отделы губисполкомов почт и телеграфа также упраздняются и вместо них учреждаются местные округа связи с районами территории значительно большими чем губернские районы территории.

Указанный, по нашему мнению, вполне здоровый процесс более эластичной организации административных делений имеет тенденции и к дальнейшему развитию. Губернские Советы Народного Хозяйства сливаются с отделами коммунального хозяйства, преобразовываясь в отделы местного хозяйства.

Таким образом, по последнему общему положению в РСФСР 1922 г., а также по положению в УССР 1923 года, число отделов губисполкома ограничено в РСФСР до 13, а в УССР до 14, с правом изменять, с разрешения центральной власти, число их в сторону увеличения или сокращения. Дальнейшие в этом отношении изменения произведены в 1923 г. постановлениями ВЦИК РСФСР и ВУЦИК УССР, при чем в последние акты внесены существенные изменения в структуру губисполкомов из'ятием из ведения отделов управления губисполкомов функций по организации, руководству и инструктированию нижестоящих органов Советской власти, передав их президиумам исполкомов непосредственно.

На практике, однако, это постановление Сессий ЦИК'ов на Украине выражается в создании при президиумах губисполкомов по существу новых отделов под именем Секретариатов губисполкомов, с непосредственным подчинением Секретариатов — организационному отделу ВУЦИК'а.

Одновременно с этим в структуре губисполкомов сделаны преобразования некоторых отделов в инспектуры. Отличительными особенностями инспектур, по сравнению

---

[1]) Известия ВЦИК за 1922 г. № 197-1638 (Собр. Уз. УССР за 1922 г., № 40, ст. 685).

с отделами, являются: отсутствие при них в виде общего правила технического аппарата, а также упразднение при них всех снабженческих органов с передачей их функций снабженческим учреждениям, выделенным в самостоятельные бюджетно-хозяйственные единицы.

Отделы разделяются на соответствующие подотделы или делопроизводства.

Таким образом, состав отделов и инспектур губисполкома в УССР ныне следующий:

1) Отдел административный.
2) Финансовый.
3) Земледелия.
4) Совет Народного Хозяйства (не везде слит с отделом коммунальным).
5) Инспектура Народного Образования.
6) Инспектура Труда.
7) Инспектура Социального Обеспечения.
8) Инспектура Рабоче-Крестьянской Инспекции.
9) Отдел Внутренней Торговли.
10) Инспекция Здравоохранения.
11) Отдел Политический.
12) Отдел Коммунальный слит с отделом народного хозяйства в отделы местного хозяйства в некоторых местностях.
13) Военный.
14) Статистическое Бюро.

Функции и предметы ведения этих отделов и инспектур соответствуют функциям соответствующих Наркоматов, с тем отличием, что такие функции отправляются отделами и инспектурами в губернском масштабе.

4. Кроме отделов и инспектур при губернских исполнительных комитетах существуют особые учреждения как временного, так и постоянного характера.

На Украине, в качестве постоянных органов, существуют при губисполкомах губернские кооперативные комитеты и губернские плановые комиссии; ранее существовавшие при губисполкомах губернские экономические совещания ныне в УССР упразднены.

Важнейшей из комиссий при губисполкомах является губернская плановая комиссия, организуемая для исполнения учетно-плановых функций.

Своеобразную особенность, по сравнению с системой строительства РСФСР, представляют губернские кооперативные комитеты, организованные в качестве постоянно действующих учреждений при губисполкомах.

Во главе губкооперкомов находится председатель—представитель от губисполкома и представители от отделов и инспектур губисполкома, с одной стороны, и от кооперации профессиональных Союзов, с другой, с преобладанием в составе представителей правительственных учреждений над представителями профессиональных союзов и кооперации.

Обязанности и права губернских кооперативных Советов вполне соответствуют таковым же главкооперкома, описанным выше, с тем отличием, что эти полномочия и функции осуществляются на пространстве меньшей территории и в отношении вопросов, имеющих губернское значение [1]).

§ 36. Об окружных или уездных учреждениях.

Второй, считая сверху, ступенью административного деления территории Союзных Республик являются округа, на Украине, или уезды, в РСФСР: в последней в некоторых местностях, входящих в состав автономных республик и областей, существуют отклонения от типичных форм административного деления. Организация власти в округах и уездах построена на однородных началах, принятых для губернских органов.

Высшею властью в округе или уезде является избираемый Окружной или Уездный С'езд Советов. В период между С'ездами высшею властью в округе или уезде—окружной или уездный исполком, действующий или в виде

[1]) В настоящее время в УССР поставлен и предрешен вопрос об упразднении губерний и о переходе к 3-хстепенной системе районирования.

пленума, временами созываемого на сессии, или в виде президиума, как постоянно функционирующего органа.

С'езд Советов и исполком являются органами, ведающими всеми вопросами управления на территории уезда или округа. Отдельные же отрасли окружного или уездного управления здесь также сосредоточиваются в отделах или инспектурах исполкома.

Окружной или уездный исполнительный комитет избирается из представителей районов или волостей и горсоветов по соответствующему принятому и для губерний принципу соотношения депутатов от районов (волостей) и городов. По Украине это соотношение таково: от районных или волостных С'ездов Советов по одному депутату на 2000 жителей и от горсоветов по одному депутату на 400 избирателей.

Предельного числа депутатов С'езда не установлено.

Очередной уездный или окружной С'езд созывается один раз в год, при чем в основных чертах предметы его ведения те же, что и губернского С'езда Советов, с тою лишь разницей, что он разрешает соответствующие вопросы, когда они возникают в уездном или окружном масштабе.

Высшим между С'ездами органом Советской власти на территории уездов или округа является окружной или уездный исполком, избираемый С'ездом из своего состава.

Численность окрисполкома определяется в УССР не свыше 20-ти членов и 3-х кандидатов к ним [1]).

Число же членов в РСФСР для уездного исполкома несколько понижено: 11 членов и 5 кандидатов, а в крупных многонаселенных центрах постановлением губисполкома состав уездного исполкома может быть увеличен до 20 человек.

Окружной или уездный исполком рассматривает дела в пленуме и в расширенных совещаниях.

---

[1]) С переходом на новую трехстепенную систему управления, предполагается установить число членов окрисполкома в 35 человек и 11 кандидатов к ним.

Пленум окружного или уездного исполнительного комитета созывается в УССР на очередные сессии не реже одного раза в месяц.

Компетенция окружного или уездного исполнительного комитета соответствует компетенции губернского исполнительного комитета, с тою особенностью, что он не может окончательно разрешать вопросы о недробимости земельных участков, о возврате сумм местных налогов, каковые вопросы отнесены к ведению губисполкома; с другой стороны, к ведению окрисполкома отнесены на Украине вопросы о разрешении собственникам продажи их домостроений в сельских местностях[1]).

Вместе с тем нельзя не заметить, что и здесь также нет четкого разграничения компетенции между окружными или уездными исполкомами, их президиумами и отделами или инспектурами: окружной или уездный исполком может принять к своему ведению все вопросы, подлежащие ведению президиума или отделов инспектуры исполкома[2]).

В заседании сессии исполкома могут принимать участие не только члены последнего, но, с правом совещательного голоса, кандидаты в члены окрисполкома (уезд), заведывающие отделами или инспектурами и особо приглашенные лица.

Расширенные совещания окрисполкомов организуются на началах, соответствующих расширенным совещаниям губисполкомов, и пользуются правами, соответствующими последним.

Отдельные вопросы окружного или уездного управления разрешаются в отделах и инспектурах окружных или уездных исполкомов. Процесс свертывания окружных или уездных отделов происходит еще более быстрым темпом, чем процесс свертывания отделов губернских исполкомов, при чем процесс этот на Украине идет быстрее, чем в РСФСР.

---

[1]) По проекту, уже одобренному СНК, продажа домостроений в сельских местностях ныне не нуждается в разрешениях администрации.

[2]) По проекту положений об окрисполкомах в УССР, в связи с введением новой, трехстепенной системы районирования, окрисполкомам передаются почти все права упраздняемых губисполкомов.

VI-м Всероссийским С'ездом Советов, а на Украине постановлением ВУЦИК'а, образованного IV Всеукраинским С'ездом Советов, установлены те же самые отделы уездных, что и губернских исполкомов, исключая трех: почт и телеграфов, юстиции и чрезвычайных комиссий.

Таким образом, вместо 16-ти отделов, установленных как нормальный штат для губисполкомов, в уездах этими постановлениями намечалась организация только 13-ти отделов уисполкомов, но, фактически, на Украине оказалось невозможным отказаться на местах в то время от отделов юстиции и чрезвычайных комиссий, и были снова восстановлены в УССР легальные титулы их существования.

Неминуемый, однако, процесс свертывания Советского аппарата настойчиво требовал дальнейших сокращений отделов уисполкомов, и в РСФСР законом 1922 года число уездных отделов сведено до 11; в 1924 году их число сокращено в РСФСР до 4 отделов и 7 инспектур и особых Уполномоченных Губсуда [1]); на Украине же законом 1923 г. число их низведено до 6.

Таким образом в РСФСР существуют следующие уездные отделы и инспектуры исполкомов: управления, военный, труда, народного образования, финансов, земледелия, государственного контроля, совнархоз, здравоохранения, статистики и коммунальный.

Существовавший в 1922 г. отдел продовольствия ныне закрыт, в связи с переводом продовольственных налогов на денежные, а вместо него организована инспекция внутренней торговли.

На Украине оставлены лишь следующие отделы окрисполкомов:

1) Административный, 2) Финансово-налоговой, 3) Военный, 4) Местного хозяйства, 5) Земельный и инспектуры: Наробраза, Сообеса, Труда, Здравоохранения, Внутренней торговли.

---

[1]) С. Узак. РСФСР за 1924 г. № 82, ст. 825.

Сверх того, на правах отдела, существует при окрисполкомах статбюро [1]).

Во главе отделов и инспектур стоят заведующие, избираемые на эти должности окрисполкомами на один год.

Отношение окружных или уездных властей к губернским определяется в сущности на однородных началах, установленных для отношений губернских властей к центральным.

Контроль со стороны широких масс за целесообразным использованием учреждениями (окружными) средств возлагается на окружные ревизионные комиссии, избираемые на окружных с'ездах советов в составе 5-ти членов и 2-х кандидатов. Комиссии из своего состава избирают председателя.

§ 37. О районном или волостном управлении.

Во главе районного в УССР и волостного в РСФСР управления находится соответствующий Районный или Волостной с'езд советов.

С'езды избираются сельскими и волостными советами на один год по расчету в УССР: один депутат на каждые 500 жителей от сельсоветов и по одному депутату на каждые 100 избирателей от советов городов и городских поселений или общих собраний избирателей фабрик, заводов, стоящих вне поселения, а также от воинских частей Красной Армии.

В РСФСР Волостные С'езды избираются по одному депутату на каждые 10 членов сельсоветов. Районный или Волостной С'езд Советов является высшим органом власти в данной местности, он созывается один раз в год, при чем срок его созыва утверждается окружными уездными исполкомами.

Компетенция Районного или Волостного С'езда Советов соответствует таковой же с'езда советов выше рассмотренных более крупных местных административных единиц.

---

[1]) По проекту нового положения об окрисполкомах, вводимого в связи с новой системой районирования, предположено ввести на Украине 8 отделов и пять инспектур окрисполкома, соответствующих тем, которые учреждены при губисполкомах.

Районный или Волостной С'езд Советов избирает, сроком на один год, районный или волостной исполком. В УССР избирается райисполком сельского типа в составе пяти членов и двух кандидатов, а городского типа—семи членов и двух кандидатов[1]).

В РСФСР избирается волисполком в составе трех членов и двух кандидатов к ним.

Районные или волостные исполкомы уже не имеют сессий и президиумов, но в соответствии с расширенными губернскими, окружными и уездными совещаниями, райисполкомы не реже одного раза в два месяца созывают районные (волостные) совещания из членов исполкома, председателей сельсоветов и городских советов территории района, а также председателей районных и сельских комитетов незаможных селян[2]).

Кроме того, на районных совещаниях имеют право присутствовать, не принимая участия в голосовании: районный (волостной) надзиратель, агроном-землеустроитель, участковый врач, заведывающий школой и другие должностные лица, отправляющие обязанности на территории района или волости.

На районных совещаниях в УССР обязательно присутствует представитель окружного (уездного) исполкома [3]).

В случае же невозможности делегировать представителя окружного (уездного) исполкома на районное совещание, президиум исполкома имеет право назначать его из работников данного района (волости).

Существовавшие ранее при районном (волостном) исполкоме отделы, а также экономические совещания, ныне упразднены, а оставлены лишь делопроизводства исполкома.

---

[1]) По новому проекту, райисполкомы в УССР будут иметь от 17 до 25 членов, при 7 кандидатах.

[2]) По новому проекту, райисполкомы будут иметь президиумы и для технических работ отделения.

[3]) По проекту, присутствие представителя окрисполкома на районных совещаниях не обязательно.

Всю работу райисполком выполняет или в целом составе, или распределяя ее между своими членами.

Контроль со стороны широких масс за целесообразным использованием районными исполкомами средств возлагается в УССР на районные ревизионные комиссии, избираемые на Районных С'ездах Советов в составе не более трех членов и двух кандидатов. Комиссии избирают из своей среды председателя [1]).

§ 38. О сельских советах.

(С. У. за 1923 год, № 28, ст. 418).

Низшим правительственным органом являются сельские советы. Они избираются ежегодно сельским населением из расчета на Украине 1 делегат на 100 жителей сел и по 1 делегату на каждые 20 избирателей от рабочих фабрик и заводов, совхозов и др. предприятий, а также от воинских частей Красной армии, находящихся на данной территории, а в РСФСР—1 делегат на каждые 200 человек населения, но в числе не более 3 и не менее 25 депутатов. Районы территории сельского совета в РСФСР и УССР несколько различны. В РСФСР сельский совет образуется на территории, имеющей 400 жителей, территории же с населением меньшего предела причисляются к другим до образования минимального предела жителей, необходимых для содержания сельского совета. УССР установила положением от 18 июня 1923 года более крупные размеры территории, имеющие право содержать сельсовет, а именно: территории с населением не менее 1000 жителей. В случае же если жителей окажется менее этого числа и неудобно присоединить их к другому сельсовету, то им может быть разрешено содержание сельсовета лишь подлежащим губисполкомом.

Предельного числа членов сельсовета закон не устанавливает в УССР. Исполнительным органом сельсовета является в селениях с числом менее 10.000 жителей председатель сельсовета, а в селениях с числом жителей более 10.000 к председателю назначается еще и его заместитель.

[1]) Собр. Уз. УССР за 1924 г. № 6, ст. 42.

Селение, в коем находится Районный или Волостной Исполнительный Комитет, последний является исполнительным органом сельсовета данного района [1]).

В отдельных селениях, об'единяемых сельсоветом, насчитывающих не менее 100 жителей, как равно на фабриках заводах, совхозах и т. п., лежащих вне села, назначаются в УССР сельсоветом из числа его членов уполномоченные, ответственные перед сельсоветом в своей деятельности.

Для выполнения подготовительных работ или обследования отдельных отраслей работы сельский совет выделяет в УССР из среды своих членов комиссии по делам: земельным, благоустройства, культурным, санитарным и т. п.

Комиссии избирают из своей среды председателей, утверждаемых сельским советом; Комиссии отчитываются перед сельским советом.

Сельские советы, по действующему праву, не являются юридическими лицами, ни бюджетно-хозяйственными единицами. Их функции, главным образом, исполнительного характера в различных областях управления: регистрация разного рода актов, выдача удостоверений и назначение опек над несовершеннолетними сельскими жителями.

§ 39. Об организации власти в городах и поселениях городского типа.

(С. У. УССР за 1921 г. № 7, ст. 202; в РСФСР пол. 21-I-1922 г.).

I. Городские поселения и поселения городского типа сохранили свое обособленное положение, в силу установившихся за ними, по традициям, наименований их городами и поселениями городского типа.

Новые перечисления селений в города и поселения городского типа первоначально, в эпоху военного коммунизма, производились обыкновенно на началах свободного усмотрения местных властей.

1) Новый проект положения о сельских советах намечает в УССР новую их организацию: предполагается допускать существование сельсоветов в селениях с числом жителей до 500 человек, а равно в районных центрах и в городской черте, вне селитебной ее части. Кроме того, в селениях с числом жителей более 3000 жителей сельсоветы будут иметь президиумы сельсоветов.

Постепенно, однако, с процессом централизации, вопрос о переименовании поселений в города стал ставиться в зависимость постепенно от губисполкомов, Наркомвнудела Центральной Административно-Территориальной Комиссии и, наконец, ЦИК'ов Союзных Республик, каковой порядок сохраняется в этом отношении и по настоящее время.

Органами представительства городов и поселений городского типа являются городские советы, исполкомы и отделы последних. В губернских, уездных и безуездных городах, фабрично-заводских поселках, местечках и прочих поселениях городского типа должны быть организованы, как органы их представительства, Советы Рабочих и Красноармейских Депутатов.

Означенные Советы являются выборными установлениями, при чем выборы в них производятся в УССР по норме: по 1-му депутату на 100 избирателей от рабочих и красноармейцев и по 1-му депутату на 300 советских служащих и прочих избирателей.

Общее число депутатов в Совет должно быть не ниже 50 депутатов и не выше 2.000.

В РСФСР горсоветы избираются по 1-му депутату на каждые 200 человек избирателей, но не более 1000 чел., исключая Ленинграда и Москвы, где число депутатов может быть и больше.

В городах и поселениях городского типа, с количеством избирателей менее 5000, соответствующим губисполкомам предоставляется право в УССР понижать норму представительства и повышать сообразно местным условиям.

Правовое положение горсоветов соответствует таковому же С'ездов Советов подлежащих местных административных районов. К их ведению относится: а) проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти, б) принятие мер к поднятию данной территории в хозяйственном и культурном отношениях; в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение; г) выборы на подлежащие С'езды Советов.

Решение, однако, горсоветов по важнейшим вопросам местной жизни, как-то: по вопросам городского бюджета,

подлежат утверждению подлежащего исполкома: постановления городского совета губернского города—губернского исполкома; постановления городского совета окружного или уездного города—окружного или уездного исполкома.

Не все, однако, городские советы имеют свои исполнительные органы: в губернских городах и в окружных или уездных горисполкомы не организуются, а функции их отправляют исполкомы соответствующих губерний, округов или уездов.

На Украине, в связи с укрупнением волостей с обращением их в районы, многие города стали центрами районов.

В таких городах, равным образом, не учреждаются горисполкомы, а их обязанности выполняют райисполкомы.

И лишь в тех городских поселениях, которые не совпадают с центрами соответствующих местных административных районов того или иного вида, вопрос о городском представительстве остается не вполне определенным.

Таким образом создается двойственное положение горсоветов. Там, где их исполнительными органами являются исполкомы соответствующего более крупного района, последние, с одной стороны, отчитываются перед горсоветом в их деятельности на территории города, а с другой стороны—эти исполкомы занимают положение органов как бы надзора за постановлениями горсоветов, имея право утверждать или не утверждать те или иные их постановления, по соображениям необходимости увязки их с жизнью более крупной административной единицы, каковую они представляют.

Отдельные вопросы городского управления разрешаются подлежащими отделами и инспектурами исполкомов соответствующей более крупной единицы; где же не имеется исполкомов, там, по первоначальному постановлению, формально не отмененному, должны бы быть организованы особые отделы горисполкомов. Насколько известно, постановление это не проводится в жизнь. В районных центрах отдельными отраслями городского управления ведают райисполкомы в целом.

По постановлению Совнаркома УССР от 12 июля 1922 г. [1]) об управлении „коммунальным хозяйством", предоставлено

[1]) Собр. Узак. за 1922 г. № 30, ст. 470.

право в губернских и уездных городах с населением не менее 50.000 жителей организовывать городские отделы коммунального хозяйства для заведывания и управления местным Коммунальным хозяйством, предоставляя им права самостоятельной хозяйственной единицы, пользующейся правами юридического лица.

Постановление это также не привилось, однако, к жизни.

При горсоветах, в целях вовлечения всех членов в практическую работу по государственному управлению и советскому строительству, горсоветом утверждаются секции, на основании добровольной записи в них членов. Однако, в известных случаях в УССР допускается и перераспределение членов по секциям постановлением городского совета.

Количество секций определяется горсоветом, при чем организация некоторых из секций является обязательной. Секции могут быть разделены на под'секции. Секции производят работу под руководством соответствующего заведующего отделом исполкома.

Своего председательства, в виде бюро или какого-либо иного органа, секции не имеют.

Секции имеют, однако, значение не административных органов, а совещательных учреждений; они могут разрабатывать те или иные мероприятия, высказывать свои мнения по заслушанным вопросам и контролировать всю деятельность всего отдела и подведомственных ему учреждений. Однако, отменять распоряжения по отделу, ломать намеченный план работы и внутренний распорядок отдела секция не может. Она может лишь вносить свои предложения отделу, а в случае несогласия последнего с нею, вносить соответствующие вопросы в высшую инстанцию.

Горсоветам и соответствующим исполкомам предоставлено право роспуска секций.

Права контроля работ отделов предоставлено не только секции в целом, но и каждому из ее членов в отдельности. Городам права юридических лиц предоставлены постановлением III Сессии Союзного ЦИК'а от 12 ноября 1923 года; они являются бюджетно-хозяйственными единицами.

ГЛАВА VIII.

О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ.

Литература: См. вышеприведенные сочинения Otto Mayer'a и Berthelemy. Administrations intermediaires entre l'Etat et les communes, Rapports présentés à la Deuxième Section du Congrès International des Sciences Administratives à Bruxelles 1910. Проф. В. Кобалевский. Очерки советского административного права 1924 г. Проф. В. М. Гордон. Система советского торгового права 1924 г. Е. А. Флейшиц. Торгово-промышленное предприятие 1924 г. Проф. В. Шретер. Основы промышленного права (в Вестнике промышленности, торговли и транспорта М. 1923 г. № 7-8). Проф. В. Вармс. Смешанные акционерные общества (В журнале Советское право за 1922 г. № 1). Проф. А. И. Елистратов. Очерки административного права изд. 1923 г.

§ 40. Общие замечания.

1. Капиталистические государства, по самым условиям их хозяйственного уклада, предрасположенные к подвижности и эволюции, не могут удовлетвориться распределением государственных функций—в однообразных, строго определенных местных территориальных районах, каковыми, по принятой в советских республиках терминологии, являются: области, губернии, округа, уезды и т. д.

В качестве корректива к территориальным образованиям внутригосударства, современные правительства вводят целый ряд разнообразных, слагаемых не по территориальному признаку, государственных образований. И во многих случаях центр государственной деятельности в различных областях строительства в значительной мере переносится в эти образования, затемняя тем значение в общей системе государственной жизни территориальных образований, не способных часто, по своей тяжеловесности, справиться с новыми задачами, выдвигаемыми быстро меняющимися экономическими кон'юнктурами.

Классификация этих публично-правовых организаций пока еще не получила вполне законченного оформления.

Два влиятельных направления в современных научных течениях в административном праве—французское и немецкое—сообщают им следующие юридические формы.

Французское право классифицирует публично-правовые организации в два вида: государственные установления (les établissements publics) и установления государственного значения (les établissements d'utilité publique).

Под первым оно понимает административные службы, наделенные самостоятельными правами юридического лица.

Под вторым же, напротив, разумеются организации, возникающие по частной инициативе, не включаемые в общую систему административных учреждений, но, в силу тех особых функций, которые они выполняют, наделенные особыми полномочиями государственной власти.

Из различия в юридической природе этих учреждений возникают для них дальнейшие юридические последствия на практике: в отношении степени контроля со стороны государства за этими организациями, различных привилегий, которыми они наделяются и т. д., что имеет чисто местное, французское значение.

В немецкой доктрине также наблюдается тенденция к созданию особого юридического понятия для таких публично-правовых организаций, при чем терминология для этих образований употребляется различная:

Отто Майер называет их публичными обществами (öffentliche Genossenschaft), Флейнер—особыми органами самоуправления (Die Selbstverwaltugskörper insbesondere). Названные организации и их юридическая природа имеют также чисто местное германское значение.

2. Особое значение придается на Западе из всех этих специальных образований новейшей капиталистической эпохи так называемым межрайонным об'единениям, соединяющим местные территориальные районы для выполнения тех или иных задач местного управления, непосильных для местных территориальных единиц.

Во всех современных европейских странах такие межрайонные об'единения начинают получать широкое развитие, при чем наиболее рельефную обрисовку эти об'единения получают на наш взгляд во французском законодательстве.

Французское законодательство предусматривает три вида межрайонных об'единений: 1) так называемые интеркоммунальные конференции; 2) синдикальные комиссии и 3) синдикаты.

Первый вид, интеркоммунальных об'единений, в форме конференций, представляет зачаточную степень об'единения.

Конференции созываются по вопросам, затрагивающим интересы двух или более коммун, например: выполнения тех или иных работ, создания общей школы, благотворительного заведения и т. п.

Эти конференции не обладают самостоятельною властью; их постановления приводятся в исполнение постановлениями каждой коммуны в отдельности.

Второй вид об'единения—синдикальные комиссии—учреждаются заинтересованными коммунами, для заведывания неделимыми имуществами; эти коммуны состоят из делегатов, выбираемых каждым об'единенным советом коммуны или другой соответствующей организации.

Пределы полномочий таких комиссий обыкновенно бывают сужены.

Третий вид об'единения—межкоммунальные синдикаты учреждаются декретами правительства, по выслушании заключения Государственного Совета,—для выполнения коммунами задач коммунального управления.

Они управляются комитетами, составленными из избранных членов заинтересованными советами коммун, городов и более крупных административных районов.

Выборных от каждого совета бывает обыкновенно по два члена; такие синдикаты имеют специальный бюджет, составляемый, на основании взносов заинтересованных коммун, но они не могут сами устанавливать налогов и сборов. Синдикаты коммун являются юридическими лицами.

Интеркоммунальные об'единения образуются не только коммунами, под каковыми во Франции вообще разумеются низшие организации государственного аппарата, наши сельские общества и города, но и более крупными районами: округами и губерниями. Наряду с этим в западно-европейских государствах широко практикуется система образования специальных целевых публично-правовых союзов, районы деятельности которых не всегда совпадают с административными районами.

3. Советское право, равным образом, кроме чисто государственных и местных организаций, в виде губерний, округов, районов, городов и сельских обществ, допускает также целый ряд организаций, которые стоят на грани между чисто государственными и частными образованиями.

Для них нет пока еще ни общего родового названия, ни определенной публично-правовой классификации их признаков на основе действующего советского права.

Мы лично присвоили бы им наименование публично-правовых организаций, чем они отличаются от чисто государственных организаций и от частных обществ.

К числу таковых организаций в Советском праве относятся: 1) тресты, 2) смешанные общества, 3) кооперации, 4) комитеты незаможных селян, 5) профессиональные союзы и целый ряд других организаций, действующих в разных областях государственной жизни, и потому сообщение о последних будет сделано при рассмотрении соответствующих отраслей управления.

§ 41. О трестах.

(Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР за 1923 г. № 1, ст. 29). (Известия ВЦИК за 1923 г. №№ 74, 80 и С. У. УССР за 1923 г. № 25, ст. 377).

Действующее законодательство о трестах находится в непосредственной связи с началами новой экономической политики. Оно является дальнейшим развитием начал, заложенных еще постановлением Совета Труда и Обороны РСФСР от 12-го августа 1921 г. и Совета Народных Комиссаров УССР от 21-го октября 1921 г. „Об основных положе-

ниях о мерах к восстановлению крупной промышленности, поднятию и развитию производства“ [1]).

Сущность, как этих первых законоположений, так и ныне действующего о трестах законодательства, сводится к тому, что те или другие виды государственной деятельности, по преимуществу хозяйственной, обособляются в самостоятельно хозяйственную и правовую единицу и переводятся на так называемый хозяйственный расчет.

Принцип такой организации административно-хозяйственной деятельности является не новым. Он впервые был с большей или меньшей определенностью проведен еще в Италии законом 29-го марта 1903 г. и вышеприведенным французским законодательством о синдикатах, которыми придавалось обособленное хозяйственно-правовое положение различным коммунальным службам.

Советское право сообщило этому началу лишь своеобразную особенность применительно к условиям Советского строительства. По ныне действующим законоположениям, тресты бывают союзного, республиканского или местного значения.

Названные различия в трестах сводятся в сущности к тому, в чьем ведении они находятся: тресты республиканского значения находятся в ведении центральных органов, тресты местного значения в ведении местных губернских или областных учреждений. На практике возникают еще тресты, подведомственные непосредственно центральным органам СССР, но до настоящего времени общего положения о них не издано.

По существу, правое положение трестов как республиканского, так и местного значения одинаково.

Они являются государственными промышленными предприятиями, которым предоставляется самодеятельность в производстве операций, согласно утвержденного для каждого из них устава. Тресты действуют на началах коммерческого расчета и с целью извлечения прибыли, хотя последнее свойство и не является для них существенным признаком.

[1]) Экономическая Жизнь за 1921 г. № 190; Собр. Узак. УССР за 1921 г. № 21, ст. 613.

Они отвечают за свою деятельность неизъятым из оборота имуществом, не изъятым из их распоряжения. Государственная казна за долги трестов не отвечает.

Уставы трестов республиканского значения регистрируются, по представлению соответствующего ведомства, Экономическими Совещаниями Союзных Республик, а уставы трестов местного значения регистрируются по первоначальному закону губернскими экономическими совещаниями, ныне, с упразднением их, президиумами губисполкомов; регистрация производится по достижении соглашения с центральными органами подлежащих Республик; при отсутствии же соглашения вопрос о регистрации трестов передается в Экономическое Совещание Союзных Республик.

С момента регистрации устава треста последний приобретает права юридического лица, в правовых отношениях выступает в качестве обособленной от государства и ведомств организации, оставаясь, однако, в значительной от них зависимости. Эта зависимость треста от государственных учреждений выражается и в а) персональной и б) функциональной зависимости. Персональная зависимость выражается в том, что руководящие органы трестов, будь то заведывающий трестом или отдельный управляющий, назначаются подлежащим ведомством, центральным, если речь идет о тресте республиканского значения, и совнархозом или иным губернским органом, если вопрос касается треста местного значения.

Функциональная зависимость треста от государственных органов выражается в том, что целый ряд его операций совершается лишь с разрешения подлежащих ведомств, как равно все операции треста подлежат правительственному контролю. При обращении взыскания на имущество трестов соблюдаются следующие правила: на имущество треста, относящееся по роду своему к оборотному капиталу, взыскания обращаются тем же порядком, как на имущества частных лиц. В последнее время наблюдается дифференциация трестов на виды: треты коммунальные (в РСФСР), сельско-хозяйственные и т. п.

§ 42. О смешанных акционерных обществах.

Смешанными акционерными обществами называются акционерные общества, в учреждении которых или в последующей деятельности, принимают участие государственные капиталы исключительно или вместе с частными капиталами.

Специальных положений о смешанных обществах не имеется в Советском праве. Из разрозненных же о них отдельных законодательных актов и установившейся практики следует, что смешанные акционерные общества союзного значения учреждаются, по заключениям Главконцескома, Советом Труда и Обороны Союза ССР.

Смешанные же общества республиканского значения учреждаются, по заключениям соответствующих республиканских концессионных комиссий, Экономическими Совещаниями Союзных Республик.

Общая правовая природа этих организаций является спорной в литературе и различно определяется на практике. В соответствии с тем, что в Советской литературе обыкновенно употребляется деление организаций лишь на две группы: государственные и частные, средние же, посредствующие между ними образования публично-правового значения, не получили сколько-нибудь определенно юридической конструкции, смешанные акционерные общества относятся одними к числу государственных организаций, а другими к частным обществам.

В действующем же законодательстве и практике они приравниваются, то к частным организациям, то к государственным, иногда же им сообщается особое, иное положение, аналогичное другим, им соответствующим организациям, стоящим на грани между государственными учреждениями и частными обществами.

Смешанные общества рассматриваются как частные учреждения при разрешении вопроса относительно соблюдения правил о порядке заключения договоров госучреждениями (137 ст. Гр. Код.); на них не распространяются установленные для государственных учреждений специальные правила о подрядах и поставках, о взаимных расчетах

между госучреждениями и, вообще, все те сложные правила, стесняющие в интересах отчетности, деятельность государственных учреждений в хозяйственной области.

С другой стороны, смешанные акционерные общества могут быт подвергнуты ревизионному государственному контролю, как пользующиеся государственными капиталами; особые правила относительно имущественных споров госучреждений и госпредприятий распространяются и на эти общества, если государственный капитал в них преобладает. Вместе с тем, в отношении платежа некоторых налогов смешанные акционерные общества подчиняются специальным правилам, установленным для публично-правовых организаций: кооперации, трестов и т. п.

Описанная форма организации, создавая государственному капиталу облегченные формы деятельности, освобожденные от различного рода пут, которым подвергается деятельность государственных организаций, открывает широкий простор хозяйственной деятельности государства именно в этой форме.

Эти новые формы деятельности государства в хозяйственной области получают настолько большое распространение и в Советских Республиках и на Западе, что они колеблют старый взгляд, что государственная хозяйственная деятельность должна отправляться органами местного самоуправления.

§ 43. О Кооперации.

Литература: Проф. Г. М. Колоножников. Основные типы иностранного кооперативного законодательства (см. „Право и Жизнь“ за 1923 г. 1 кн.). Его-же. Эволюция русского кооперативного права („Право и Жизнь“ за 1923 г.). В. С. Малченко. Вопросы кооперативного права („Право и Жизнь“ за 1923 г.). Пр. Терехов. Кооперативное право, изд. 1924 г. Проф. Туган-Барановский. Социальные основы кооперации, изд. 1917 г. Hillguit. См. вышеназванное сочинение, а также специальный номер (№ 8) за 1924 г. журнала „Вестник Советского Права“, посвященный вопросам кооперативного права.

1. По планам будущего социалистического устройства общества, вся хозяйственная деятельность его должна осуществляться на кооперативных началах [1]).

*) Hillguit, Ibid. стр. 132.

В соответствии с этим, в Советских Республиках отводится кооперации, как наиболее соответствующей форме хозяйственного строительства, особое положение, которое, однако, в связи с общей эволюцией хозяйственной жизни за время существования Советской власти, подвергалось существенным изменениям.

В начале организации Советской власти как в РСФСР, так и в УССР Советскими законами кооперация была поставлена под режим буржуазных законов (Зак. 20 марта 1917 г. Правительства Керенского), по которым собственно все виды обществ, не преследующие целей извлечения прибыли, рассматривались как кооперации, и соответственно с этим был один правовой режим для кооперации со всеми обществами, не преследующими целей прибыли.

По мере развития при Советской власти начал социалистического строительства, кооперация обособляется в правовом отношении от других обществ, не преследующих целей извлечения прибыли, в самостоятельную публично-правовую организацию. Вместе с тем она разветвляется на целый ряд отдельных видов: потребительские кооперативы, сельско-хозяйственные, промысловые и кредитные и т. д., с различною степенью приближения их к государственным организациям. Законом 27-го января 1920 г. в РСФСР и 10-го августа 1920 г. в УССР, все виды кооперации были об'единены, и во главе всей кооперации была поставлена, в качестве центрального ее органа, Вукопспилка в УССР, соответствующая организация в РСФСР—Центросоюз, и все имущество всех кооперацій, с их активом и пассивом, было передано в ведение этих центров и слилось в конечном итоге с государственным имуществом, а кооперация была поглощена государством путем включения ее в состав последнего, в качестве особой государственной организации.

После установления начал новой экономической политики, начинается в Советских Республиках новый процесс высвобождения кооперации от государства, с превращением ее в организации, в юридическом и экономическом отношении

обособленные от последнего. Вместе с тем возвращается кооперации ее имущество.

Наряду с этим происходит снова процесс дифференциации кооперации на различные вышеуказанные виды.

Этот процесс высвобождения кооперативных организаций от их огосударствления осуществляется в различных республиках и по различным видам кооперации с различным темпом, при чем в последнее время проведение освобождения кооперации от поглощения ее государством проводится законами Союза ССР: декретом последнего от 28 декабря 1923 года установлено добровольное членство в потребительской кооперации [1]), и рядом последующих декретов и постановлений верховных органов Союза определены основные начала организации и других видов кооперации.

Наряду с этим, сложившееся в различных республиках законодательство о кооперации содержит свои особенности, сводящиеся, главным образом, к сохранению в разных республиках большого влияния на кооперацию со стороны правительственных органов, при чем это влияние на Украине является более значительным, чем в РСФСР.

Различие в законодательстве о кооперациях в различных Республиках сводится, главным образом, к отличиям а) в порядке регистрации и закрытия кооперативных обществ, б) в пределах надзора со стороны государства за деятельностью кооперативных организаций.

2. На Украине вопросы о регистрации кооперативных обществ всех видов сосредоточены в специальных вышеописанных кооперативных комитетах губернских или в Главном Кооперативном Комитете, между тем как в РСФСР вопросы о регистрации и закрытии кооперативных обществ разрешаются в тех ведомственных органах, к компетенции которых относится соответствующая деятельность: кредитные кооперативы—в органах Наркомфина, в губернских или в центральных, в зависимости от района деятельности кооперации; сельско-хозяйственные кооперации—органами Наркомзема

[1]) Вестник ЦИК СССР 1923 г. № 12, ст. 329.

и т. д.; равным образом, от тех же органов зависит вопрос о их закрытии [1]).

Низшие кооперативные организации, или, так называемые, кооперативы первой степени, учреждаются на началах добровольного вхождения в них членов.

Вступление, однако в состав не всех видов кооперации, является доступным всем гражданам.

Согласно постановлению ВУЦИК'а от 11-го июля 1923 г.[2]) о правах членства во всех видах кооперации в УССР, членами потребительских, сельско-хозяйственных, промысловых, кредитных и ссудо-сберегательных кредитных товариществ всех наименований, могут быть все, не подвергшиеся поражению прав по суду, граждане; правом же избирать и быть избранными в органы управления и контроля упомянутых товариществ—только те, кои пользуются избирательными правами по конституции.

Членами же жилищных и кооперативных товариществ, организующихся в целях использования, для удовлетворения жилищной нужды, национализированных строений в городах, могут быть только граждане, пользующиеся избирательными правами.

Вместе с тем последние союзные законы о потребительской и сельско-хозяйственной кооперации устанавливают, что названные виды кооперации могут быть организованы только лицами, пользующимися избирательными правами. При наличии указанных союзных законов надлежит признать сохраняющими силу ограничения, введенные ВУЦИК'ом. Если первичные непосредственные ячейки всех видов формировались фактически на началах свободы членства, то напротив, об'единение кооперативных организаций и вхождение их в число организаций, подведомственных кооперативным центрам, потребительской кооперации: Центросоюзу РСФСР и Вукопспилке в УССР, а равно в центры сельско-хозяйственной и промысловой кооперации, как равным образом

1) Правовое положение рабочих жилищно-строительных кооперативных товариществ определяется особо Союзным законодательством (С. З. СССР за 1924 г. № 5 ст. 60).

2) Собр. Узак. за 1923 г. № 16., стр. 395.

об'единение в УССР жилищных кооперативных товариществ Вукопспилкой, до издания проведенных союзных законов, было принудительным.

3. Всем видам кооперативных организаций предоставляется целый ряд льгот, как в отношении размеров обложения, так равно платежа налогов, затем предоставляются преимущественные права на получение кредита, земель, домостроений, лесов в аренду, а также преимущественное право на заключение с ними со стороны государства различного рода договоров, в виде подрядов и поставок и т. п. Наряду с этим, законодательство в некоторых отношениях ставит кооперативные организации в одинаковые условия с государственными учреждениями, в частности, имущественные споры между кооперацией и госучреждениями, в случае согласия кооперации, подлежат в УССР рассмотрению арбитражных комиссий при УЭС'е и Губисполкомах, а не общих судов; кооперациям возвращены домостроения и национализированные предприятия, не подлежащие возврату частным лицам; кооперативные организации имеют право содержать предприятия с числом служащих выше того предела, до которого это дозволяется частным лицам, и, кроме того кооперациям предоставляется право делегировать своих представителей в состав некоторых государственных организаций: Главкооперком, губкооперкомы и т. п. И наконец, кооперативные организации подчинены в своей деятельности регламентации государственных учреждений в большей мере, чем частные лица, например, в ведении торговых операций, а также государственному контролю подчинены их операции на общих основаниях со всеми организациями, пользующимися государственными капиталами.

Деятельность каждого вида кооперации определяется их уставами.

§ 44. О комитетах незаможных селян.

Особое, выдающееся значение в развитии революции в сельских местностях имели комитеты незаможных селян, (организации, соответствующие в РСФСР комитетам сельской бедноты, ныне упраздненные постановлением Всероссийского С'езда Советов).

В процессе развития Советской власти названные комитеты занимали различное положение, возникнув как организации, об'единяющие сельскую бедноту, для расслоения деревни и утверждения в ней начал пролетарской диктатуры. В период обостренной гражданской войны комитетам незаможных селян были приданы функции государственных административных органов: они вели активную борьбу с врагами Советской власти, могли производить аресты, обыски, конфискации имущества у врагов Советской власти.

В настоящее же время, согласно постановлению ВУЦИК'а от 5-го декабря 1923 г.[1]) „О льготах, правах и обязанностях незаможных селян", комитеты незаможных селян уже не отправляют непосредственно административных функций, а лишь содействуют органам администрации в выполнении их функций в сельских местностях.

В соответствии с новыми условиями хозяйственной жизни УССР, на них возлагается, главным образом, экономическое строительство на селе, на началах коллективизма и пропаганда его идей, а также идейная борьба за идеалы Советской власти. При всем том комитеты незаможных селян продолжают и по настоящее время занимать положение организаций государственного значения.

Состав комитетов незаможных селян образуется из более ограниченного числа сельских жителей, чем то, которое допускается к участию в выборах в советы, а именно: членами комитетов незаможных селян могут состоять: а) селяне и селянки безземельные, малоземельные, не могущие прокормиться своим хозяйством и вынужденные поступать в наем; б) участники коллективных хозяйств и в) селяне и селянки, самостоятельное хозяйство которых не удовлетворяет потребностям семьи и которые вынуждены прибегать к подсобным заработкам и промыслам.

Этот перечень положительных требований, которым должны удовлетворять лица, желающие вступать в состав комитетов незаможных селян, восполняется перечнем отрицательных условий, которые лишают селян права на вступление в со-

[1]) Собр. Узак. УССР за 1925 г. № 37 ст. 400.

став комитетов. Не могут вступать в состав комитетов незаможных селян лица, принадлежавшие к ранее господствовавшему классу или ввиду их порочности, засвидетельствованной судимостью по уголовным преступлениям, или ввиду нахождения под следствием.

Первичной ячейкой об'единений незаможных селян являются сельские комитеты незаможных селян. Последние выбираются лицами, добровольно вступившими в их состав. Сельские комитеты избираются в составе председателя и 2-х членов.

Делопроизводство сельского комитета незаможных селян отправляется аппаратом сельсовета.

Комитеты незаможных селян являются централизованными установлениями. Высшею над ними инстанциею состоят районные комиссии незаможных селян, избираемые районными с'ездами незаможников, при чем деловым, постоянно действующим органом незаможников, является Президиум Районной Комиссии незаможных селян, содержимый за счет местного бюджета.

Следующими вышестоящими органами являются С'езды, Комиссии и их Президиумы незаможных селян, Окружные, Губернские и Всеукраинские, при чем Президиумы соответствующих комиссий не только отчитываются перед своими организациями, но и соответствующими Советскими Исполкомами, с которыми они работают в тесном контакте и под их руководством и надзором.

Организация С'ездов, Комиссий и Президиумов незаможных селян построена по принципам, принятым для советских С'ездов, Исполкомов и Президиумов.

Комитеты незаможных селян пользуются значительными правами и преимуществами, соответствующими обязанностям, возлагаемым на них государством.

Эти льготы выражаются в содействии им со стороны государства в делах землеустройства, предоставлении льгот по кредиту, по лесному хозяйству, по аренде имуществ, по просвещению, лечению и призрению, льгот финансовых, по организации сельско-хозяйственных коллективов, по предоставлению им прав участия в советском строительстве.

Вместе с тем, закон возлагает как на незаможных селян в отдельности, так и на их комитеты, обязанность оказывать Советской власти содействие в различных областях государственной жизни.

§ 45. О профессиональных союзах.

1. Правовая организация профессиональных союзов до последнего времени совершенно не определялась законом и они пользовались и пользуются полною автономиею в делах их внутреннего строительства.

И лишь в последнее время, с изданием нового Кодекса Законов о труде, изд. 1922 г., вопросам их организации уделена специальная XV глава, в общих лишь чертах определяющая их правовое положение.

Согласно этому закону, профессиональные союзы об'единяют граждан, работающих по найму в государственных, общественных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах.

Признак этот во все время существования Советской власти неизменно оставался характерным для понятия о профессиональном об'единении. Что же касается самого положения последних в системе правовой жизни, то оно подверглось значительным изменениям.

В соответствии с самой сущностью Советских Республик, как государственных организаций трудящихся, профессиональные союзы и об'единения последних не могут не принимать в делах государственного строительства выдающегося значения.

И в действительности история правового положения профессиональных союзов должна быть отмечена более или менее удачными попытками об'единения или даже слияния профессиональных союзов с государственными учреждениями.

С самых же первых моментов образования Советской власти, низшие ячейки профессиональных организаций рабочих, в лице фабрично-заводских комитетов, были привлечены к содействию в проведении национализации промышленности путем возложения на фабзавкомы обязанности по осуществлению контроля над предприятиями.

Фабрично-заводские комитеты, однако, не только отправляли контрольные, но и управленческие функции, и в 1918 г. была возбуждена серьезная дискуссия о том, чтобы передать им и все управление фабриками и заводами, однако, дискуссия эта окончилась отклонением названного предложения.

Параллельно с этим и вторая низшая ячейка профессиональных союзов, комитеты служащих, начинают занимать в жизни советских учреждений, не столько в силу каких-либо легальных титулов, сколько в силу добровольных соглашений с администрацией, громадное значение, выступая в качестве органов не только защищающих интересы служащих, но и принимающих, вместе с администрацией, некоторое участие в делах управления.

Вместе с усилением начал военного коммунизма и необходимостью проведения суровой дисциплины, поднятия производительности труда, возрастало постепенно усиление административных функций низших ячеек профессионального об'единения.

В частности, постановлением Совета Труда и Обороны от 27-го апреля и 4-го мая 1920 г. в РСФСР и Постановлением Главной Комиссии по трудовой повинности от 3 июля 1920 г. в УССР [1]), профессиональные союзы привлекаются к участию в борьбе с трудовым дезертирством, при чем на них возлагается обязанность следить через низшие ячейки профессионального об'единения за действительной явкой на работу и вообще за исполнением работы служащими и рабочими, и виновных в неисполнении лежащих на них обязанностей привлекать не только к дисциплинарному суду, но и передавать в распоряжение Чрезвычайных Комиссий.

Высшего предела достигло сращивание профессиональных союзов с госорганами в постановлениях ВУЦИК от 27-го апреля 1921 г. и Совета Народных Комиссаров УССР от 9-го июля 1921 г. [2]), когда многие государственные функции Народного Комиссариата Труда и его местных органов были

1) Известия ВЦИК РСФСР от 7 и 12 мая 1920 г. С. У. УССР за 1920 г.
2) С. У. УССР за 1921 г. № 7, ст. 221, и 13, ст. 367.

возложены на профессиональные организации, и органам Народного Комиссариата Труда предстояла диллема раствориться в профессиональных союзах.

Из'ятие из ведения профессиональных союзов государственных функций по охране труда окончательно последовало в УССР лишь постановлением ВУЦИК от 26-го апреля 1922 г., и последние снова были возложены на Наркомтруд и его органы [1]).

В связи с этим закончился процесс высвобождения профсоюзов из поглощения их государственными организациями и превращения их, по преимуществу, в защитников интересов трудящихся, каковая их роль в Кодексе законов о труде 1922 г. определяется в следующих выражениях: „профсоюзы имеют право выступать перед различными органами от имени работающих по найму, в качестве стороны, заключающей коллективные договоры, а равно представительствовать от их имени по всем вопросам труда и быта" (ст. 15).

2. В этом действующем и поныне законе отнесено к ведению профессиональных союзов, в лице их первичных органов, следующее: а) представительство и защита интересов рабочих и служащих перед администрацией предприятия, учреждения и хозяйства, по вопросам условий труда и быта работников, б) представительство перед правительственными и общественными организациями, в) наблюдение за точным исполнением администрацией предприятия, учреждения или хозяйства установленных законом норм по охране труда, социальному страхованию, выплате заработной платы, правил санитарии и техники безопасности и пр., а равно содействие государственным органам охраны труда, г) мероприятия по улучшению культурного и материального быта рабочих и служащих, и д) содействие нормальному ходу производства в государственных предприятиях и участие через соответствующие профессиональные ссюзы в регулировании и организации народного хозяйства.

Внутреннее строительство профессиональных союзов, определяемое их автономными постановлениями, соответствует строительству советского государственного аппарата.

[1]) С. У. УССР за 1922 г. № 20, ст. 320.

Действующее законодательство признает организации или об'единения профессиональными только те, которые зарегистрированы в признанных Правительством межсоюзных профессиональных организациях.

Равным образом и первичный орган профессионального образования комитет рабочих и служащих или фабрично-заводской комитет считается таковым лишь с момента утверждения его в этом значении соответствующим профессиональным союзом.

Организация первичных органов профессионального об'единения нормируется самим законом.

Все государственные органы должны оказывать профессиональным союзам и их об'единениям всяческое содействие, предоставляя им оборудованные помещения для устройства дворцов труда, домов союзов, льготы по пользованию почтой, телеграфом, железнодорожными и водными сообщениями и т. п.

Учреждения и предприятия должны определенное число лиц из общего количества служащих освобождать от работы по предприятию, для занятия в комитете, с сохранением за ними содержания по предприятию или учреждению, а также отпускать средства на содержание комитета, но не свыше 2% всей заработной платы по учреждению и предприятию, и предоставлять комитету необходимое помещение, со всем оборудованием, отоплением и освещением.

В делах государственного и экономического строительства профессиональные союзы участвуют через выделение своих представителей в административные и хозяйственные органы, согласно специальным на этот предмет указаниям об организации подлежащих учреждений и предприятий.

Профессиональные союзы являются юридическими лицами, но специальным законом профессиональные союзы освобождены от имущественной ответственности по коллективным договорам (20 ст. Кодекса зак. о труде).

ГЛАВА IX.

О ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦАХ.

Литература: A. W. Chaster. The law relating of puqlic officers. 1909 г. I. M. Harris. См. вышеназванное сочинение. Проф. А. И. Елистратов. Должностное лицо и гражданин. (Вопросы Адм. Права за 1916 г. кн. 1). Максим Леруа. Эволюция государственной власти. (Синдикаты чиновников. СПБ. 1907 г.). Guesde. Services puqlics et socialisme. См. вышеназванные курсы по административному праву.

§ 46. Общие замечания о должностных лицах.

1. В буржуазных государствах, где отправление государственных служб является, если не всегда юридически, то обыкновенно фактически, достоянием знатных и богатых слоев населения, производится резкое противоположение между правилами, регулирующими правовое положение должностных лиц и просто служащих и рабочих.

Наиболее развитое из административных, право французское, проводило до последнего времени различие между должностными лицами административных служб, осуществляющими функции государственного властвования и функции иные, доступные и частным лицам.

Для первых из указанных должностных лиц считается необходимым особое строгое подчинение руководящим представителям власти в понимании задач управления.

В соответствии с этим, не допускалось, обыкновенно, для лиц этой категории образования профессиональных союзов, пользование стачками, в качестве средств для защиты своих служебных интересов, устанавливаются особые правила о дисциплинарной, уголовной и имущественной ответственности, специальные правила о пенсионировании и т. д.

Лица второй категории, обыкновенно, занимают среднее положение между должностными лицами первой группы и частными лицами.

Далее, самое занятие должностей ставится обычно в зависимость от удостоверенной особым экзаменационным испытанием пригодности к ним. К испытаниям для занятия высших должностей обыкновенно допускаются окончившие, в большинстве случаев, высшие школы, или имеющие долговременный служебный стаж.

Против этого кастового положения должностных лиц раздаются голоса недовольства в буржуазных государствах.

В частности, еще Гед указывал на тенденции к сближению правового положения должностного лица с положением рабочего, а также известный административист проф. Елистратов в своих работах до Октябрьской Революции указывал на тенденции к превращению каждого гражданина в должностное лицо.

Все это тенденции к уничтожению различия в правовом положении должностных лиц с рабочими осуществлены лишь в Советском праве, в соответствии с общими принципами социалистического строительства.

При этом в законах первого периода Советской власти вообще не проводилось различия между разными группами должностных лиц даже в размерах заработной платы.

Тем не менее и в Советских Республиках к осуществлению государственной власти, согласно конституциям Советских Республик, могут допускаться не все граждане, а лишь представители трудящихся масс.

2. В практике наблюдаются тенденции понимать соответствующие статьи конституций в том смысле, что лишь должности, замещаемые по выборам, являются закрытыми для лиц из ранее господствовавших классов общества, в связи с лишением их избирательных прав.

Из этого существуют исключения только в отдельных случаях. Так, постановлениями СНК РСФСР от 21-го января 1921 г. и таким же постановлением Совнаркома УССР от 7-го марта 1921 г. „О порядке предоставления работы служителям религиозных культов“ целый ряд должностей, замещаемых и не по выборам, был закрыт для лиц, находящихся в материальной зависимости от организаций религиозного культа, как то: священников, раввинов, ксендзов, мулл, пасторов и пр.

Список, однако, должностей, которые закрыты для лиц означенной категории ныне, в связи с изданием нового Кодекса законов о труде 1922 г. сокращен, и теперь законом воспрещается им занятие лишь должностей в инспектурах народного образования исполкомов [1]).

Равным образом на должности милиции и некоторые иные, специально в законе указанные, могут быть принимаемы лишь лица, пользующиеся избирательными правами. Тем не менее, несмотря на отсутствие в законе воспрещения к занятию должностей в советских учреждениях для лиц из буржуазных классов и даже признание VIII-м Всероссийским С'ездом Коммунистической партии необходимости использовать труды буржуазных специалистов, в отдельных случаях лица буржуазных классов изгонялись с советской службы, в виду их буржуазного происхождения, для каковой цели периодически создавались специальные комиссии по чистке советских учреждений.

На основании изложенного надлежит признать, что действующее законодательство воспрещает лишь замещать специально в законах указанные должности лицами ранее господствовавших классов, а также должности, замещаемые по выборам.

Увольнение из советских учреждений по чистке тех или иных лиц, как чуждых пролетариату, надлежит рассматривать, как чрезвычайную меру, не связанную с вопросом о праве лиц непролетарского происхождения вообще служить в советских учреждениях.

Однородные юридические начала, которыми в первом периоде Советской власти определялась деятельность государственных служащих и рабочих, начинают ныне подвергаться некоторым видоизменениям.

Процесс обособления, начавшийся сначала в виде запрещения совместной службы родственников и совместительств, ныне развился в создание довольно подробных пра-

---

[1]) С. У. УССР за 1923 г. № 33, ст. 779.

вил, определяющих своеобразное правовое положение служащих государственных учреждений.

3. Сущность этих правил о службе в советских учреждениях выражается в следующем.

В настоящее время временными правилами Совнаркома РСФСР от 21 декабря 1922 г. [1]). „О службе в государственных учреждениях и предприятиях" и таковым же постановлением Совнаркома УССР от 7 февраля 1923 г. [2]) введено понятие о государственной службе, как об особом понятии со специальными из них проистекающими правовыми последствиями.

По этим правилам, для служащих вообще в государственных учреждениях и предприятиях, без подразделения служащих на виды, вводятся специальные ограничения как в условиях приема, так и прохождения службы.

Эти ограничения выражаются в воспрещениях для служащих и рабочих:

1) состоять на государственной службе в одном учреждении и предприятии с лицами, соединенными между собою близким, в указанной в законе степени, родством или свойством, если одновременное состояние их на службе связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

2) заниматься во время службы в советских учреждениях некоторыми профессиями и состоять на службе в частных учреждениях.

3) служить по совместительству в некоторых государственных учреждениях.

Ограничения в занятиях, для лиц, состоящих на государственной службе, введены следующие: им воспрещается лично, или через подчиненных лиц, быть участниками какого-либо частного торгового или промышленного предприятия, заниматься подрядами или поставками, участвовать в договорах промышленной аренды и в какой бы то ни было

---

[1]) Известия ВЦИК РСФСР за 1922 г., № 218.

[2]) Собр. Уз. УССР за 1923 г. № 5, ст. 93.

форме вступать с государственными учреждениями и предприятиями в отношения коммерческого свойства, а равно быть поверенными третьих лиц по делам учреждения и предприятия, в которых они (поверенные) состоят на службе. Совмещение государственных должностей с частными воспрещается, как равным образом воспрещается, без разрешения начальства, совмещать одновременно и разные государственные должности.

Из последнего правила существуют, сделанные в указанных законах, изъятия как в отношении некоторых должностей, так и в отношении некоторых служб.

Далее, существуют специальные правила относительно дисциплинарной, уголовной и имущественной ответственности должностных лиц, учение о каковых правилах излагается в последней части настоящего исследования.

И наконец, действуют специальные правила о пенсионировании некоторых должностных лиц в виде правил об усиленных пенсиях, введенных в УССР постановлением ВУЦИК от 9-го августа 1922 г. [1]).

В остальных отношениях правовое положение должностных лиц, определяется однородными правилами со служащими в частных установлениях и с рабочими.

4. Наряду с описанным обособлением правового положения служащих в государственных учреждениях, происходит процесс и дифференциации правил о различных видах государственных служащих.

Обособляются в особую группу, так называемые, политически ответственные работники [2]), просто ответственные работники, особо ответственные работники, научные деятели. Специальные правила существуют для некоторых групп судебных работников, медицинских, ветеринарных в РСФСР для служащих в отдельных местностях и т. п., каковые особенности вносят лишь те или иные изменения в отдельные моменты их правового положения, в смысле предоставления тех или иных льгот по вознаграждению, личной

---

[1]) Собр. Уз. УССР за 1922 г. № 33, ст. 520.

[2]) Собр. Уз. УССР за 1920 г. № 20, ст. 383.

неприкосновенности и т. п., не внося коренных изменений в общую постановку понятия о должностных лицах.

Наряду с разделением должностных лиц на виды: политически ответственных, особых специалистов и просто ответственных должностных лиц, введены специальные правила о замещении должностей таковыми лицами, с освобождением от обязанности замещать должности, указанные в особом перечне, путем найма через биржу труда, с предоставлением права замещать эти должности путем непосредственных соглашений с трудящимися, с последующей регистрацией на бирже труда.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТАХ

ГЛАВА X.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТАХ.

Литература: Проф. Leon Duguit. Les transformations du droit public 1921 г. Kormann. System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. 1910 г. В. Н. Дурденевский. Теория недействительности административных актов во Франции. Юр.Зап., кн. 1 за 1914 г. А. М. Кулишер. Господство права и административное принуждение. Юр. Зап. 1911 г. А. Евтихиев. Законная сила актов администрации за 1911 г.

§ 47. Общие замечания об административных актах.

Административными актами называются, в широком смысле этого слова, все действия, исходящие от органов администрации. Действия последней крайне разнообразны: постройка мостов, починка дорог, высылка социально-опасных лиц, выдача концессии,—все это считается ее делом. В этом разнообразии действий администрации теоретики производят прежде всего обособление чисто материальных функций, которые совершает администрация, както: постройка моста, мощение дорог.

Эти чисто материальные функции, совершаемые не по правовым нормам, а по правилам искусства, исключаются из понятия об административных актах в тесном смысле этого слова, а под последними, обыкновенно, административисты понимают обнаружение государственной воли, направленной на вызов определенных последствий публично-правового свойства.

Административные акты, в тесном смысле этого слова, являются также весьма разнообразными. Для их классификации предложено несколько формул. Из них особый интерес представляют те лишь, которые тесно связаны с общей системой административного права. В этом отношении заслуживают особого внимания классификации административных

актов на два вида: 1) по признакам, которые положены за основание для учения о разделении властей и 2) по признакам, определяющим сущность административной деятельности.

По описанным выше первым признакам, административные акты разделяются на три вида, подобно тому как существует и три вида государственной деятельности: 1) акты нормативные, 2) индивидуальные акты и 3) юрисдикционные акты.

Нормативные акты соответствуют законодательной деятельности; индивидуальные акты — деятельности административной и юрисдикционные—деятельности судебной.

Все эти три вида актов совершает в настоящее время администрация каждого государства, правда, в разных странах предоставляется право администрации совершать эти действия в различном об'еме. В англо-американском праве наблюдается сужение об'ема юрисдикционной деятельности администрации, вследствие тенденции подчинить суду споры о законности ее действий. В польском праве заметна тенденция к сужению об'ема нормативной деятельности администрации. В частности, в ст. 3 Конституции Польской Республики говорится, что „распоряжения власти, из которых возникают права или обязанности граждан, обязательны лишь в том случае, когда изданы на основании закона и со ссылкой на него".

Что касается разделения актов администрации на виды по признакам, характерным для самого существа административной деятельности, то в этом отношении существует ныне две теории: одна—общепринятая и вторая—новая теория, выдвигаемая французской позитивной школой административистов.

По первой теории обособляются в особую группу административных актов те, в которых проявляется государственное властвование, обязывающее граждан совершать те или иные действия, независимо от того, желают они этого или нет, например: приказ мостить улицу, чистить двор и т. п.

Это обособление имеет глубокие правовые последствия: акты такого властвования, называемые иначе односторонними, считаются не подлежащими оспариванию в общих

судах, а споры об их законности считаются подлежащими разрешению в органах администрации или административных судах.

Далее, считалось до последнего времени, что за причинение частным лицам убытков такими действиями не несет ответственности администрация. Между тем, как за убытки, причиняемые иными административными актами, в которых не проявляется государственное властвование, администрация отвечает на общих основаниях с частными лицами и споры о законности таковых актов подлежат, в виде общего правила, рассмотрению в судебных установлениях. Это направление, господствующее в доктрине и положительном праве большинства государств, принято и положительным Советским правом [1]).

По второй теории, принятой и современным французским положительным правом, характерною особенностью административного акта является не проявление в нем государственного властвования, а отправление социальных служб (services publics) и все споры о таковых актах, в которых проявляется общественное служение, являются изъятыми из ведения судов. По второй теории, администрация должна отвечать за убытки, причиняемые и этими последними актами. Эта вторая теория чрезвычайно сужает, с одной стороны, компетенцию судов, а с другой,—расширяет случаи ответственности государства за убытки настолько, что принять ее могут лишь разбогатевшие государства.

§ 48. О нормативных актах администрации.

1. Нормативными актами называются такие, которые содержат правила общего поведения. Когда такие акты исходят от административных учреждений, то технически они называются, по советской терминологии, обязательными постановлениями (verordnungen, réglements). По содержанию трудно отличить их от законов, и французы называют их вторым законодательством (une legislation secondaire). Различие между ними и законодательными актами проводится по полноте власти, которая может быть осуществлена в них. В обяза-

[1]) Бюллетень НКЮ УССР за 1924 г. № 24, Цирк. Верхсуда № 21.

тельных постановлениях не может быть проявлена государственная власть в той полноте, как это имеет место в законах: ими нельзя установить ни новых налогов, ни наказаний. Это является общепринятым как для буржуазного, так и для Советского права.

Из сказанного не следует, что обязательные постановления не могут содержать карательной санкции за их нарушения. Напротив, такую санкцию они имеют и это нисколько не подрывает вышесказанного правила, так как карательная санкция устанавливается не обязательными постановлениями, а ранее установлена законом и в обязательных постановлениях лишь повторяется.

Значение нормативных актов администрации очень важно как в буржуазном, так и Советском праве. Законодательная власть не может нормировать всего разнообразия жизненных явлений. Потребность же в регламентации их очень велика.

Поэтому по необходимости законодательные учреждения делегируют свои полномочия административным учреждениям.

Право, однако, издания их никогда не предполагается принадлежащим администрации, и такие акты могут быть изданы только в том случае, когда прямо об этом указано в законах.

Нарушение изданных обязательных постановлений может караться в административном порядке, но может караться и в порядке судебном. Немецкое право, обыкновенно, устанавливает административную ответственность за нарушение обязательных постановлений, французское исключительно судебную, а советское право в одних случаях административную, а в других судебную, при чем мы лично не можем об'яснить какими-либо принципиальными соображениями установления здесь различного порядка наложения взысканий, и мы лично склонны эту двойственность об'яснить чисто случайными обстоятельствами—различными моментами времени, когда были изданы подлежащие узаконения.

Вопрос относительно порядка ответственности за нарушение обязательных постановлений не относится к существу этого института, а лишь к его последствиям, о чем будет

сказано в разделе о юрисдикционной деятельности администрации.

2. Право издания обязательных постановлений принадлежит и центральным органам Советской власти, и местным. Из центральных органов наделен этим правом СТО СССР. Что же касается Экономических Совещаний Союзных Республик, то из текста положений о них нельзя прийти к выводу, чтобы они могли издавать непосредственно обязательные постановления для населения [1]).

Далее, из Народных Комиссариатов право издания обязательных постановлений предоставлено как Народному Комиссариату Труда Союза ССР, так и Союзных Республик по вопросам, касающимся труда, в виде правил внутреннего распорядка на фабриках и заводах, а также утверждения коллективных договоров, каковые договоры, по нашему мнению, по существу являются обязательными постановлениями и лишь называются по традиции договорами.

Далее, право издания обязательных постановлений предоставлено Народному Комиссариату Путей Сообщения СССР и Уполномоченному его при Правительстве УССР по вопросам о безопасности и установлении порядка на железных дорогах.

Затем право издания обязательных постановлений предоставляется: Народному Комиссариату Внутренних Дел РСФСР и УССР о дворниках, Наркомпросу РСФСР и УССР относительно предметов художественно-исторического значения, Наркомзему по вопросам охоты и рыбной ловли и т. д.

Из местных органов право издания обязательных постановлений предоставлено исполкомам: губернским, окружным или уездным, и райисполкомам в УССР.

Обязательные постановления губернских, окружных (уездных) и райисполкомов могут касаться всех вопросов их ведения, при условии, чтобы они не противоречили закону. Срок действия обязательных постановлений исполкомов ограничивается лишь годичною давностью. Для действительности обязательных постановлений других органов власти срока не установлено.

[1]) Собр. Уз. УССР за 1923 г. № 38, ст. 528 п. „а„ ст. 4

Для издаваемых исполкомами обязательных постановлений установлены точные формальные правила их издания: они должны быть подписаны председателем исполкома, или его заместителем и секретарем и опубликованы во всеобщее сведение.

3. Вторым видом нормативных актов администрации считаются автономные правила, которые издаются или какою-либо публично-правовою организациею по предметам ее ведения, или организациями в области ее хозяйства.

Примером первых правил можно считать автономные постановления профессиональных союзов относительно профессиональной жизни, постановления земельных сельских сходов относительно уравнительных земельных переделов.

Примером вторых могут служить разные железнодорожные правила об условиях перевозки.

§ 49. Об индивидуальных актах администрации.

1. Индивидуальные акты администрации разделяются в свою очередь на виды.

В различных трактатах предлагаются различные признаки их деления. Для Советского права, по нашему мнению, особое значение имеет разделение индивидуальных административных актов на односторонние и двусторонние.

В первых проявляется государственное властвование и принуждение, вторые же, напротив, имеют место тогда лишь, когда налицо имеется совпадение воль договаривающихся сторон.

В немецкой литературе нередко приводится еще различие индивидуальных административных актов на акты, констатирующие, правосозидающие, правоустанавливающие правоотклоняющие, но эта классификация носит условный характер.

Односторонние акты администрации бывают направлены: а) на личность, или б) на имущество граждан.

2. Важнейшими из односторонних актов администрации направленных на личность считаются: задержание, привод, арест. В качестве мер чисто административных задержание, привод и арест могут применяться, когда они необходимы

или в целях предупреждения преступлений, или пресечения, или в целях предупреждения, или пресечения возможности уклонения от следствия и суда.

В советских законах не говорится с достаточной определенностью об этих мерах предупреждения или пресечения преступлений, но, несомненно, что право применять их принадлежит органам администрации, в особенности милиции и агентам ГПУ, на которых по преимуществу возложена обязанность принятия принудительных мер.

Действующее законодательство ограничивает лишь предельную продолжительность, до которой администрация может принимать такие принудительные меры, в отношении подвергнутых лишению свободы, а именно: чтобы не позднее 24-х часов подвергнутые задержанию вместе с делами были переданы судебным органам; для органов же ГПУ срок значительно более удлинен: до 2-х месяцев в РСФСР и до 3-х месяцев в УССР, когда органами ГПУ задержаны лица по делам, дознание по которым возложено на органы ГПУ. Согласно утвержденным II Сессией ЦИК СССР „Основам уголовного судопроизводства" (ст. 10) подтверждено, что лишение свободы, в качестве меры пресечения, не может продолжаться более 2 месяцев, и лишь с разрешения губернской прокуратуры может быть продлено до 3 месяцев.

Остальные виды лишения свободы могут приниматься лишь в порядке осуществления юрисдикционных функций, о чем будет сказано ниже.

Односторонние акты администрации в отношении имуществ могут выражаться в реквизициях, конфискациях, экспроприациях, национализациях, муниципализациях, принудительных взысканиях.

§ 50. О принудительных из'ятиях имуществ.

Буржуазное право всех наций, а Советское в особенности, содержит массу ограничений имущественных прав граждан, вплоть до полного обращения имущества в собственность трудящихся.

Обращение некоторых из таковых имуществ в достояние трудящихся установлено самими Конституциями Советских Республик.

Конституция РСФСР об'являет национализированными земли с их недрами, фабрики, заводы и банки.

Конституция УССР в этом отношении составлена в менее категорических выражениях: в ней говорится, что Украинская Социалистическая Советская Республика, в видах осуществления своей основной задачи, проводит в жизнь мероприятия, направленные в сторону уничтожения существующего экономического строя, выражающиеся в отмене частной собственности на землю и на все другие средства производства.

В действительности в Советских Республиках национализации производились не только путем издания конституционных законов, не только законодательными, но и административными постановлениями.

Центральные ведомства боролись со стихийными проведениями национализации и об'являли каждый по своей части, о своем монопольном праве осуществлять национализацию тех или иных предметов, необходимых для отправления подведомственных им служб.

Этот стихийный процесс национализации и вообще из'ятия имуществ нашел отражение в прим. к 59 ст. Гражданского Кодекса РСФСР и других Союзных Республик: „бывшие собственники, имущество которых было экспроприировано на основании революционного права или вообще перешло во владение трудящихся в РСФСР до 22-го июля, а в УССР до 24-го августа 1922 г., не имеют права требовать возвращения этого имущества".

Сверх того, в УССР постановлениями ВУЦИК'а подтверждены лишения имуществ, произведенные в сельских местностях комнезамами или по их поручению властями, и до более позднего срока—до 21-го июля 1923 г.[1]).

Из этих правил, подтвердивших национализации ранее произведенные, сделаны специальные из'ятия лишь в отношении промышленных предприятий.

Согласно постановления ВЦИК'а РСФСР от 22-го марта 1923 г. и ВУЦИК'а УССР от 6-го июня 1923г.[2]) „Об устано-

[1]) Собр. Узак. УССР за 1924 г. № 26, ст. 394.

[2]) Известия ВЦИК РСФСР за 1923 г. № 66, Собр. Узак. УССР за 1923 г. № 22—23, ст. 335.

влении прав на промышленные предприятия", предоставлено собственникам пред'являть ходатайства о возврате мелких и средних промышленных предприятий, если в отношении последних не была проведена национализация, если мелкопромышленные и кустарные предприятия были отобраны от их владельцев распоряжением местных органов власти до утверждения Президиума соответствующего Республиканского Экономического Совещания и предприятия эти не эксплоатируются государством непосредственно, не сданы в аренду, и Правительственные органы не усилили эти предприятия новыми техническими оборудованиями или снабжением.

Подлежащим правительственным органам предоставляется право возвращать национализированные мелкие промышленные предприятия и в других случаях.

2. Под муниципализацией разумеется обращение предметов в собственность местных государственных органов. В действительности, однако, строгого различия между национализацией и муниципализацией не проводилось, и провести его не было возможности, вследствие отсутствия в некоторые моменты Советской власти имущественной обособленности между местными организациями и республиканскими, и отсутствия до последнего времени прав юридического лица у местных органов Советской власти.

В частности, законом 1917 г. в РСФСР и 1919г. в УССР предоставлено было местным советам муниципализировать домостроения в городах и поселениях городского типа.

Жилищный закон 1-го ноября 1921 г. в УССР говорит о денационализации домостроений, и домостроения ниже определенной стоимости могут подлежать возврату собственникам.

Далее, в РСФСР снова пытаются наметить резкое различие между национализированными домостроениями, чего, однако, не делается в УССР. Поэтому под муниципализацией в прежнее время военного коммунизма надлежит разуметь, вообще, обращение в ведение местных органов тех или иных имуществ. Общих правил о муниципализации, однако, издано не было и принудительная муниципализация могла осуществляться и осуществлялась постановлениями местных исполкомов.

Лишь в отношении отдельных имуществ закон устанавливал порядок муниципализации имуществ. Из этих правил действуют в УССР в настоящее время следующие:

1) О расширении городской черты (148 и 153 ст. ст. Зем. Кодекса).

2) О реквизиции помещений в городах для государственных надобностей.

3) Об обращении молитвенных домов, церквей и т. п. богослужебных зданий для удовлетворения общественных нужд.

3. Как национализация, так равно и муниципализация, в виде общего правила, производилась и должна производиться бесплатно. Из этого правила отдельные исключения сделаны лишь в отношении некоторых мелких имуществ; так, в отношении национализации вкладов сберегательных касс было сделано из'ятие в том смысле, что вклады в сберегательные кассы размером до 4.000 руб. выплачивались в течение 2-х лет со дня национализации по курсу советских денежных знаков и т. п.

Вместе с тем при национализации предприятий и вообще имуществ признавалось, в виде общего правила, что в пользу государства или местных советов переходят и все долговые обязательства, которые существовали в пользу названных предприятий или лиц. Все же, напротив, долговые обязательства, которые лежали на названных имуществах, предприятиях или лицах, обыкновенно, не принимались на себя государством или местными органами.

И лишь долги чисто трудового происхождения, в виде вознаграждения рабочим и служащим, обыкновенно выплачивались государством. С новой экономической политикой эта широко практиковавшаяся система национализаций и муниципализаций прекращена.

Ныне как национализации, так и муниципализации могут происходить лишь в законодательном порядке, в виде общего правила.

Обычным же способом из'ятия имуществ из ведения тех или иных суб'ектов и обращение их в государственное или

общественное достояние является по терминологии советского права, конфискация и реквизиция.

§ 51. О конфискациях и реквизициях.

Два предшествовавших вида из'ятия имуществ не предрешают собственно самый способ из'ятия, а указывают лишь на того нового суб'екта, в пользу которого переходят имущества: государства или его местных органов. Конфискации и реквизиции, напротив содержат указания на способ перехода имущества: принудительный способ.

В процессе гражданской войны, конечно, не проводилось и не могло проводиться резкого различия между этими способами; и конфискации и реквизиции, в виде общего правила, производились бесплатно, нередко одними и теми же административными органами и по тем же самым основаниям.

И лишь на грани перехода к новой экономической политике начинается в Советских Республиках резкое различие в этих способах отчуждения имуществ.

При этом наблюдается в Советских Республиках тенденция, до известной степени, противоположная той, которая наблюдается в буржуазном праве.

В то время как в последнем наблюдается тенденция к „социализации права", к расширению случаев принудительных из'ятий имущества, советское право временно в процессе своей эволюции следует обратному направлению, к сужению случаев, когда таковое может быть допущено.

Наиболее разительные этапы в этой эволюции отмечаются законами 14 января 1919 г. в УССР [1]) и 1920 г. в РСФСР о конфискации всего имущества лиц, бежавших с белыми [2]).

Не менее важная административная мера была проведена в УССР на основании циркулярного распоряжения Наркомвнудела от 1920 года, в виде из'ятия излишков имущества у буржуазии, в целях ослабления ее социального положения и экономического влияния.

---

1) „Вісти" ВУЦИК 1919 г. № 2, ст. 19.

2) Собр. Уз. РСФСР за 1920 г., ст. 143.

Следующим декретом, вносящим уже начала смягчения в режим конфискаций и реквизиций, был декрет РСФСР от 16 августа 1920 года[1]), введенный в части на Украине постановлением СНК УССР от 3 августа 1920 года „Об из'ятии благородных металлов, денег и разных ценностей".

Ныне, в основных чертах, положение о реквизициях и конфискациях как в РСФСР, так и в УССР определяется прилож. 3 к—ст. 69 Гр. Код. и сводится в основных чертах к следующему.

Под реквизицией, в смысле означенного закона, считается применяемое в силу государственной необходимости принудительное возмездное отчуждение или временное из'ятие государством имущества, находящегося в обладании частных лиц или обществ.

Конфискацией же считается безвозмедное принудительное отчуждение государством имущества, применяемое как наказание по постановлениям судов или административных органов в случаях, указанных в законе.

И так как осуществление конфискации имуществ, по нашему мнению, производится администрацией в порядке отправления юрисдикционных функций, то об этом будет сказано в главе об административной юрисдикции.

Реквизиция, в виде общего правила, производится лишь в исключительных случаях и не иначе, как по постановлению Украинского Экономического Совещания.

Размер вознаграждения за реквизированное имущество определяется комитетами цен, а если таковые не установлены—определяется губернскими оценочными комиссиями.

Последние учреждаются в составе представителей: от губфинотдела, губсовнархоза, губернского административного отдела исполкома, и губернского отдела по внутренней торговле губисполкома.

Комиссии определяют вознаграждение по средним рыночным ценам, к моменту из'ятия имуществ из обладания владельцев, при чем оплата должна быть произведена губ-

[1]) Собр. Уз. УССР за 1920 год, ст. 434.

исполкомами не позже месячного срока со дня фактического из'ятия имуществ[1]).

При каждой реквизиции должен быть составлен акт в момент отобрания имущества с указанием в нем:

1) законных оснований, по которым из'ятие производится,

2) должности, имена и фамилии лица, производящего из'ятие имущества и его полномочий,

3) имени, фамилии и местожительства владельца и местонахождения имущества,

4) кому имущество оставлено на хранение,

5) подробную и точную опись имущества с указанием веса, меры и рода упаковки.

Акт должен быть скреплен подписями должностного лица, владельца или хранителя и двух посторонних свидетелей, копия акта выдается владельцу не позже 4-х дней.

Эти правила о реквизиции имуществ, в действительности, однако, не являются охватывающими всего содержания действующих правил о реквизиции.

Прежде всего в них не содержится указания на необходимость при реквизиции оставлять у владельца необходимый социальный минимум существования, каковой минимум, по нашему мнению, должен оставаться бронированным от реквизиции, тем более что он является бронированным от конфискации, налоговых взысканий и взысканий гражданских.

Далее, в нем не указаны группы лиц, которые специальными законами наделены привилегией освобождения от реквизиций и конфискаций, к числу каковых лиц относятся: научные деятели, врачи, художники, служащие железнодорожного ведомства и некоторые другие, а также нет в них указаний и на имущества, специальными законами забронированные от реквизиции, например: пасеки, племенные животные и т. п.

Затем, существует целый ряд специальных постановлений об из'ятии имуществ, которые производятся не по

---

1) В связи с переходом в УССР на трехстепенную систему управления, соответствующие обязанности губернских органов передаются окружным органам управления.

правилам этого закона, таковы: реквизиции квартир, производимые в УССР в городах—по постановлениям Окрисполкомов, а в столице УССР—по постановлению Совнаркома; реквизиции откомхозами жилой площади у собственников домостроений в городах, когда таковая не заселяется по установленным нормам; отобрания денационализированных строений путем судебного иска, когда таковые не используются соответственно их хозяйственному назначению, реквизиции складочных помещений через особые комиссии УЭС, когда складочные помещения не надлежащим образом используются.

Все эти последние виды принудительного из'ятия имуществ, являющиеся по существу реквизициями, производятся без уплаты какого-либо вознаграждения.

Далее, существуют специальные правила из'ятия земель при землеустройстве, а также для мелиорации, дорожного строительства, или иных государственных либо общественных надобностей, по правилам ч. IV Земельного Кодекса, по постановлениям земельных органов (21 ст. Зем. Код.).

При этом, если земля трудового пользования будет из'ята для государственных или общественных надобностей полностью или в такой ее части, без которой дальнейшее использование остающейся земли, является хозяйственно затруднительным или нецелесообразным, то взамен ее должна быть отведена земля в другом месте, с возмещением убытков землепользования (ст. 22).

Затем, специальными правилами определяется порядок из'ятия земель под военные стрельбища и полигоны, осуществляемые по постановлениям СТО, и наконец специальные правила определяют порядок реквизиций на военные надобности, реквизиций в местностях об'явленных на военном положении.

§ 52. О бесспорных взысканиях.

Бесспорными взысканиями, по терминологии советского права, являются меры принудительного взимания государством и его органами следуемых ему платежей без обращения в суд.

Действующее советское право допускает таковые взыскания в многочисленных случаях—как возникающих в среде

публично-правовых, так и частно-правовых отношений, без ближайшего, однако, определения означенного порядка.

Бесспорные взыскания допускаются, по советскому праву, для взыскания убытков, причисленных должностными лицами казне путем начетов для взыскания недоимок и сборов, своевременно не внесенных сумм, поступивших учреждениям и должностным лицам для направления по принадлежности, сельско-хозяйственного налога, сборов на социальное страхование, платежей за коммунальные услуги, издержек за поездку статистиков для собирания сведений, своевременно не доставленных предпринимателями, арендных платежей за пользование землями, местных платежей, семенных ссуд, штрафов, налагаемых административными учреждениями, долговых обязательств по обязательствам сельско-хозяйственного кредита.

Указанные разнообразные поводы для принудительных взысканий приводятся в исполнение по следующим правилам:

1) по правилам положений о взимании денежных налогов и сборов;

2) по правилам положений о взимании единого сельскохозяйственного налога;

3) по правилам положений о взимании штрафов, налагаемых в виде административных взысканий;

4) по правилам взимания начетов.

Между первыми и вторыми правилами имеется много общего в том отношении, что невзнос в срок обязанными лицами означенных выше налогов и сборов влечет за собою или административные кары, или уголовную ответственность, в зависимости от мотивов невзноса своевременно тех налогов и сборов, и сверх того принудительное их взимание.

Применяемые ранее в административном порядке кары за невзнос налогов, в виде лишения свободы и иных более суровых мер воздействия, в виде постоя войск, в настоящее время отменены и теперь допускаются в административном порядке исключительно денежные взыскания, в виде пеней.

Правила о начетах равным образом не предусматривают уголовных или административных кар за невзнос своевременно суммы, обращенной в начет.

Принудительное взыскание всех этих поступлений может быть обращено не на все имущество.

От него освобождается так называемый социальный минимум, но определяемый различно в разных законах.

Сверх того, на имущество учреждений, состоящих на государственном или местном бюджете, совсем не может быть обращено взыскание в принудительном порядке; что же касается обращения взыскания на имущество учреждений, состоящих на хозрасчете, то таковое может быть предметом взыскания лишь с соблюдением вышеприведенных правил об ответственности трестов своим имуществом по долговым обязательствам.

Взыскание производится или через финансовые органы, если речь идет о взыскании налогового характера, или через милицию и местные райисполкомы и сельсоветы во всех остальных случаях.

ГЛАВА XI.

О ДВУСТОРОННИХ АКТАХ.

§ 53. О двусторонних актах администрации.

Советское право, в отличие от западно-европейского, содержит целый ряд особых правил, которым подчиняются акты администрации даже частно-правового свойства.

Эти специальные правила введены, повидимому, в целях обеспечения интересов государства от различного рода злоупотреблений, возможных при таком грандиозном развитии хозяйственной деятельности государством, а с другой, в интересах создания гарантий правомерности государственного вмешательства в область частных отношений.

Прежде всего действующее законодательство, в виде общего правила, воспрещает государственным учреждениям обращаться к частным лицам и обществам для приобретения тех предметов, которые могут быть приобретены непосредственно у госорганов, или кооперации, как предметы их производства.

Равным образом, вообще, при предложениях вступить в договорные отношения по обстоятельствам различного свойства: аренды жилищ, подрядов и поставок и т. п., государственные учреждения, при равных условиях, должны оказывать предпочтения государственным органам, кооперативам и коллективам, а иногда и устанавливать в пользу последних те или иные, предусмотренные законом льготы, как равным образом в своих договорных отношениях оказывать предпочтение трудящимся перед нетрудовым элементом.

Далее, государство не может совершенно обращаться к услугам частных посредников, для приобретения предметов у государственных органов или кооперации, а должно вступать с последними в непосредственные отношения.

Посреднические конторы и комивояжеров госорганы могут содержать лишь вне места своего расположения.

Договоры государства и его органов утверждаются в большинстве случаев не теми учреждениями, которые их заключают, а высшими инстанциями. Таковы договоры займа губернских и окружных исполкомов, договоры займа учреждений, состоящих на хозрасчете, подряда и поставки, отчуждения негодных имуществ, инвентаря, концессии, аренды имуществ, аренды предприятий и т. п.

Далее, для совершения большинства этих договоров предписан особый порядок публичных торгов, в качестве гарантирующего вызов заинтересованных лиц, и, наконец, большинство договоров должно совершаться в нотариальном порядке: в УССР например: договоры государственных учреждений с частными лицами на сумму более 1000 рублей исключая сделок по вкладной, ссудной и комиссионной операциям кредитных учреждений, сделок по купле-продаже за наличный расчет и договоров страхования, а также подрядов и поставок военного и морского ведомств и т. п. (137 ст. Гр. Код.).

При этом регистрация сделок по купле-продаже на биржах приравнивается к нотариальному засвидетельствованию.

В последнее время особое развитие начинают получать так называемые публичные договоры.

§ 54. О публичных договорах.

В последнее время наблюдаются весьма часто случаи, когда частные лица, общины, округа или губернии и иные государственные организации, в силу ли законом предоставленных полномочий, или в силу обычного права, с согласия или даже и без такового вышестоящих инстанций, заключают договоры, например, относительно содержания дорог, мостов и обществ. школ, строений и т. д.

Путем такой формы договора производится распределение несения общественных повинностей, или принятие на себя тех или иных обязательств, которые по закону не возложены на лиц, участвующих в договоре.

В Советских Республиках, в связи с ограничением прав Союзных Республик и местных органов, особенно широкое распространение получает описанная форма договора, известная праву и других государств.

В целях предупреждения разного рода злоупотреблений, возникавших на почве таких договорных отношений, издано в УССР специальное постановление ВУЦИК'а от 4 сентября 1923 года [1]), о добровольных сборах, устанавливающих ограничения, как для производства сборов, так и для взыскания платежей по принятым добровольным обязательствам исключительно в исковом, судебном порядке. В настоящее время соответствующие постановления последовали и от имени Союзного ЦИК и СНК.

В связи с этим надлежит считать не применимой к таким договорам ст. 130 Уг. Код., карающую за неисполнение обязательств по договору, заключенному с государственными учреждениями и предприятиями.

Публично правовая природа такого правоотношения нисколько не изменяется от того, что оно облечено в форму договора, обычную для частноправовых отношений.

Кроме этой характерной формы публично-правового договора, Советское право широко допускает и иные соглашения публично-правового характера, таковы соглашения, заключаемые в форме частных договоров о частных интересах, но в силу закона приобретающие для одной стороны обязанность состоять в этом соглашении, пока то будет угодно другой стороне и карающие в уголовном порядке за несоблюдение законом установленных прав, возникающих из этого договора, например, договор о квартирах с рабочими и служащими.

Далее, Советское право знает целый ряд принудительных договоров, как например: договоры имущественного страхования, принудительные договоры в пользу других лиц, как договоры социального страхования: принудительные для предпринимателей, хотя по существу эти договоры заключаются в пользу служащих и рабочих.

---

[1]) Собр. Узак. за 1923 г. № 33, ст. 482.

§ 55. О недействительных и отменяемых актах.

Акты административные, подобно тому как и частно правовые акты, могут иметь те или иные недостатки, которые делают их или ничтожными, с самого начала их издания или впоследствии, в связи с чем они подлежат оспариванию и последующей отмене.

Ничтожными, вообще говоря, считаются акты, которые а) или издаются некомпетентными на то учреждениями, б) или когда они издаются без содействия другого учреждения, содействие которого является необходимым для действительности административного акта, в) или содержат настолько существенные нарушения формы, что такой акт не может почитаться имеющим силу административного акта, г) или если акт имеет целью невозможные правовые последствия, имеет целью уголовно наказуемые деяния или нарушает прямое запрещение закона, д) или акт имел недостатки воли, например, совершен не дееспособным или по принуждению.

В качестве примера недействительного административного акта первого вида можно привести издание обязательного постановления каким-либо отделом исполкома, в то время когда их издание предоставлено лишь исполкомам.

Примером второго вида может служить сдача закрепленного за госучреждением домостроения в наем без разрешения откомхоза.

Примером третьего вида может служить сдача в наем национализированных или муниципализированных строений без оформления такого договора в нотариальном порядке.

Примерами четвертого вида административных актов могут служить: принятие не существующего лица в украинское гражданство, приказ начальника милиции нанести побои какому-либо гражданину, разрешение финотдела производить торговлю золотом в пятнадцативерстной пограничной полосе, когда таковые действия являются запрещенными законом.

Примером пятого вида могут служить случаи, когда какое-либо должностное лицо совершает акт в состоянии опьянения или по принуждению.

Все такие акты считаются недействительными с самого начала их издания.

Они не могут иметь правовых последствий даже и без отмены их особым постановлением.

Акты же, содержащие дефекты иного порядка, например: ошибки в их издании, обман или иные неправильности,—не считаются недействительными, а могут лишь быть отменены или изменены последующим постановлением административного, административно-судебного установления или даже судебного органа.

Относительно порядка отмены административных актов высшими инстанциями или административно-судебными, или даже просто судебными установлениями будет сказано в последней части настоящего исследования.

Здесь же необходимо рассмотреть отмену актов администрации самими же органами их издавшими.

По общему правилу, акты администрации не обладают правовой устойчивостью, или, как принято выражаться на языке юристов, не имеют законной силы.

Поэтому административные органы в любой момент могут отменить свои акты.

Однако из этого правила в положительном праве каждого государства, в том числе и в советском праве, допускаются те или иные исключения, когда по соображениям целесообразности и в интересах устойчивости правопорядка, совершонные административные акты приобретакт законную силу, и административные органы уже лишаются права, по своему усмотрению, отменить или изменить изданный ими акт, хотя бы он был издан и неправильно.

Обыкновенно, такую устойчивость приобретают те акты администрации, которыми наделяются граждане субъективными правами.

Например, договор надлежащим порядком совершонный откомхозом о сдаче домостроений или квартиры в аренду, не может быть уже расторгнут самой администрацией, а лишь судом или в законодательном порядке, тоже договор аренды предприятий, право на землю, предоставленную в трудовое пользование, не может быть обратно истребовано

иначе, как в законом установленном особом порядке (17 ст. Зем. Код.).

Даже некоторые неправильные административные акты, в интересах устойчивости правового порядка, в силу специальных о них законов, не могут быть оспариваемы, например: акты о денационализации домостроений после 1 января 1925 года, акты о противозаконном завладении бывшими помещиками и кулаками излишками земли сверх трудового надела, ныне уже не подлежат оспариванию [1]).

Из этого правила об устойчивости актов администрации, сообщающих субъективные права, советское право знает исключение и в обратную сторону: государственные учреждения и предприятия могут истребовать от всякого (даже добросовестного) приобретателя принадлежащее им имущество, незаконно отчужденное каким-бы то ни было способом (ст. 60 Гр. Код). Постановлением ЦИК и СНК СССР от 5 октября 1924 г. все частновладельческие морские торговые суда, подлежавшие национализации, считаются собственностью государства, независимо от того, кому они принадлежат ныне [2]).

---

[1]) С. У. УССР за 1924 г. № 33, ст. 468.

[2]) Прим. к ст. 4 пост. ЦИК и СНК от 5 сентября 1924 г. (С. У. СССР за 1924 г. № 11, ст. 103).

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

ГЛАВА XII.

О ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ.

См. вышеперечисленные курсы по административному праву; Georg Jellinek. System der subjectiven öffentlichen Rechte; Bühler. Die subjectiven öffentlichen Rechte. изд. 1924 г. Проф. Orlando. Lo stato moderno e la sua crisi. (Rivista del diritt publico e della publica amministrazione in Italia 1910 г. стр. 100). Проф. Duguit. См. вышеназв. соч. Проф. А. Рождественский. Теория Суб'ективных публичных прав. См. у И. И. Евтихиева указание литературы о публичной собственности.

§ 56. Общие замечания.

1. В полицейском и абсолютистическом государстве не может быть и речи об административно-правовых отношениях.

В них подданный был об'ектом, с которым глава государства, как носитель полицейской власти, мог поступить по своему усмотрению.

Если подданному причинялся какой-либо вред, то он мог обращаться лишь с просьбами о его возмещении, но не имел на то права.

Совершенно иное, противоположное, значение стремится создать для личности буржуазия в капиталистическом или правовом государстве.

В праве последнего личность и государство рассматриваются, как два суб'екта прав, отношения между которыми должны определяться законодательством, на основе конституции, и таким образом отношения между государством и личностью превращаются в правовые отношения.

При этом характерною чертою в этих правоотношениях признается в буржуазных государствах равенство всех граждан перед государством и законом, с одной стороны, и связанность государства правом, с другой.

Конечно, это равенство исключительно формального свойства.

Экономически неравные не будут фактически равными от того, что произойдет формальное уравнение их в правах.

В соответствии с таковыми правовыми предпосылками отношений между личностью и государством в буржуазных странах, следует, что государство может лишь тогда приказывать личности, когда закон налагает на граждан соответствующие публичные обязанности.

В частности устанавливается в буржуазном праве, как принцип, что вмешательство государства в имущественные отношения и свободу деятельности личности должно быть основано на законе.

В противоположность таким образом устанавливаемым публично-правовым обязанностям личности по отношению к государству, в буржуазном праве наблюдается тенденция конструировать особое понятие о суб'ективных публичных правах личности.

Понятие о публичных суб'ективных правах главным образом выдвинуто немецкою теориею публичного права, но до настоящего времени остается не приведенным в достаточную определенность, сохраняя чисто теоретический и умозрительный характер.

Преобладающее направление в немецкой теории рассматривает публичные суб'ективные права, как права граждан активно участвовать в осуществлении государственной власти, или как правовые притязания граждан в отношении государства и его органов и связанность государства законом по отношению граждан в определенной деятельности.

Вместе с тем, однако, и в немецкой теории существует целая школа, отрицательно относящаяся к самой постановке понятия о публичных суб'ективных правах, считая, что таковых вообще не может быть в области публично-правовых отношений, и то, что называется здесь публичными суб'ективными правами, является об'ективной обязанностью государства поступать закономерно.

2. Установленная в буржуазных государствах связанность администрации законом не исключает однако случаев и в

буржуазном праве, когда законодатель, в соответствии с изменяющимися потребностями жизни, предоставляет администрации поступать по своему усмотрению.

При этом область усмотрения, вместе с развитием начал социализации государств, имеет тенденцию к расширению.

Таким образом, в буржуазном праве между областью публичных обязанностей и публичных суб'ективных прав граждан находится громадная область административного усмотрения.

Эта область свободного усмотрения администрации не рассматривается, однако, как область произвола, но деятельности, определяемой соображениями об „общественном благе".

3. Советское административное право, как право переходной эпохи от капитализма к социализму, определяет отношения между личностью и государством, на своеобразных началах.

В нем взаимоотношение между личностью и государством покоится на началах законности, в особенности, после новой экономической политики, но законности своеобразной: революционной, пролетарской, коммунистической, которая совершенно не признает ни равенства прав всех граждан, ни равенства прав личности и коллектива.

Права личности в Советских Республиках занимают сугубо подчиненное положение к правам коллектива.

Подобно тому, как в праве буржуазном, всякое неустановленное законом вмешательство в свободу личности и имущества является возбраняемым, так равно возбраняет его и советское право, но по сравнению с буржуазным правом, оно расширяет случаи такого вмешательства.

Равным образом советское право также признает свободу личности, воспрещая ограничивать ее вне случаев, предусмотренных законом.

В частности ст.ст. 4 и 5 в Гр. Код., действующие в союзных республиках, устанавливают: „в целях развития производительных сил страны", Республика предоставляет гражданскую правоспособность (способность иметь гражданские

права и обязанности) всем гражданам, не ограниченным по суду в правах. Пол, раса, национальность, вероисповедание, происхождение не имеют никакого влияния на об'ем гражданской правоспособности.

В соответствии с этим, каждый гражданин Республики имеет право свободно передвигаться и селиться на ее территории, избирать не воспрещенные законом занятия, и профессии, приобретать и отчуждать имущества с ограничениями, указанными в законе, совершать сделки и вступать в обязательства, организовывать промышленные и торговые предприятия, с соблюдением всех постановлений, регулирующих промышленную и торговую деятельность и охраняющих применение труда.

Никто не может быть лишен гражданских прав или ограничен в правах иначе, как в случаях и в порядке, определенных законом.

Здесь понятие о гражданских правах принято несколько расширенное, и к ним отнесены некоторые публичные права, как, напр., право оседлости, передвижения и т. п.

Значительная часть этих начал, собственно совпадает с таковыми в буржуазных законах; новым, характерным для советского социалистического права, является здесь указание на цель наделения такими правами: „в целях развития производительных сил страны", а также указание в ст. 1 гр. Код., что гражданские права охраняются законами, за исключением тех случаев, когда они осуществляются в противоречии с их социально-хозяйственным назначением".

Эти добавления подчеркивают подчиненное положение прав личности, по сравнению с коллективом и напоминают начала полицейского государства, поглощавшего права личности, с тою лишь разницею, что там диктовалось это поглощение интересами господствовавших угнетательских классов, в советском же праве это диктуется интересами трудящихся.

Равным образом, и наложение на граждан каких-либо личных или имущественных повинностей может последовать и по советскому праву лишь в случаях, точно устанавливаемых в законе, при этом, в соответствии с особенностями

централистического строя Советских Республик, права местных органов власти в деле наложения повинностей личных и имущественных являются более суженными, чем в буржуазных странах: личные повинности, кроме воинской, установлены лишь для борьбы со стихийными бедствиями и несения должностей сельских исполнителей, а имущественные повинности определяются лишь на основе специального законодательства.

Что касается охраны свободы личности граждан, то таковая не в меньшей мере, чем в буржуазных странах, охраняется законом; согласно Уг. Пр. Код. Советских Республик „никто не может быть лишен свободы и заключен под стражу иначе, как в случаях, указанных в законе и в порядке, законом определенном“ (5 Уг. Пр. Код.).

И лишь в области так называемых политических свобод Советское законодательство, согласно его Конституции, совершенно не содержит указаний на права политические иных граждан, кроме трудящихся, в некоторых же случаях как, напр., в области осуществления государственной власти, Конституции устраняют лиц ранее господствующих классов от государственной деятельности.

При всем том, и в области гражданских прав, Советское законодательство, признавая таковые за всеми гражданами, ставит, однако, трудящихся специальными законами в более привилегированное положение, чем других граждан.

Все эти неравенства в правах имеют, однако, временное, переходное значение.

На VIII Всероссийском С'езде Коммунистической партии вождь пролетариата, Ленин, говорил, что не Коммунистическая партия ввела классовые ограничения в избирательные права в Советы, она и не имеет принципиальных оснований против расширения избирательных прав.

Таким образом, отношения в Советских Республиках между личностью и государством поставлены под защиту законов, и вмешательство в свободу личности и имущественные отношения также являются допустимыми только в случаях, законом установленных.

Равным образом обязанности для граждан тогда лишь могут быть признаны в отношении администрации, если таковые обязанности признаны законом.

В этом смысле отношения между личностью и государством в советском праве могут быть расматриваемы, как правоотношения.

Но в этих правоотношениях, все же—равенства всех лиц перед законом и государством не признается, не признается и равенства в правах личности коллектива вообще и личности и государства в частности.

В правах политических это прямо выражено в Советских Конституциях, в правах административных и гражданских это установлено многочисленными частными постановлениями отдельных законов, рассеяных по различным областям права.

Вместе с тем и едва ли нужна для концепции Советского административного права туманная теория о публичных субъективных правах, по нашему мнению, не имеющая вообще почвы в Советском административном праве, тем более, что большинство буржуазных стран без нее обходится в своей конструкции институтов публичного права.

Область усмотрения в Советском праве действительно очень велика.

В ней, однако, администрация должна поступить не по произволу, но и не по соображениям об общественном благе, а о классовом пролетарском благе и об интересах Пролетарской Революции, сущность каковых понятий нами раскрыта в введении к настоящей работе.

§ 57. Об особенностях публичных правоотношений.

Публично-правовые отношения имеют целый ряд особенностей, по сравнению с частноправовыми отношениями.

Существенными чертами этих особенностей является то, что 1) право в них является в то же время и обязанностью, и наоборот обязанность является в одно и то же время и правом; 2) публичные права и публичные обязанности в большинстве случаев имеют исключительно личный характер и не могут переходить по наследованию, не могут быть

при жизни „добровольным актом" отчуждены со стороны тех лиц, в пользу которых они установлены, и 3) всякие акты и сделки, противоречащие этим правоотношениям, являются ничтожными.

Принципы эти, характерные и для буржуазного права, находят свое подтверждение и в отдельных Советских законах, но в них проводятся с большим ригоризмом, чем в каком-либо другом праве. В частности участие в осуществлении государственной власти является правом трудящихся, но если трудящийся, избранный депутатом какого-либо Совета или исполкома, не сделает отчета перед своими избирателями о своей деятельности в названных установлениях, то он может быть лишен звания депутата, как равным образом избранного всегда могут отозвать избиратели, если найдут, что он неверно отражает их волю.

Далее, воинская повинность, избирательные права, и т. д., даже признанное за трудящимися право на владение землею, не могут быть ими отчуждаемы. Земельные Кодексы Союзных Республик карают уголовными наказаниями за продажу земель, а равно угрожают отобранием наделов, если таковые, без согласия Райисполкома, будут передаваемы кому-либо в пользование.

При чем и Райисполком может разрешить владельцу сдать участок земли трудового пользования в аренду лишь в исключительных случаях. При неиспользовании же по прямому назначению участков земли трудового пользования, право на последнее трудящийся утрачивает, и эти отношения являются типичными для Советского публичного права

Наконец, недействительность всех соглашений, установленных в противоречии с публичными законами, находит свое признание в многочисленных Советских актах, и в частности в Кодексе законов о труде: „все договоры и соглашения о труде, ухудшающие условия труда, сравнительно с постановлениями настоящего Кодекса, недействительны (ст. 4)".

§ 58. Об об'ектах публичных отношений.

1. Составными элементами публично-правового отношения являются а) суб'екты, б) действия и в) об'екты.

О суб'ектах публичных правоотношений нами сказано в первой части настоящей работы: о действиях администрации, о действиях, которые являются об'ектом правоотношений, изложено в части второй настоящего исследования в учении об административных актах. Своеобразный характер имеют повинности, как об'екты публичных отношений.

2. Повинности, как об'екты публичных отношений, разделяются на два вида: денежные или, иными словами, налоговые повинности, являющиеся предметом изучения в праве финансовом. В административном праве может итти речь лишь о повинности неналогового характера.

Эти повинности неналогового характера имеют тенденцию вообще к возрастанию в современном праве, и их рост отмечается даже в праве буржуазном, в соответствии с его социализацией. В Советских же республиках, как республиках социалистических, естественно, число таковых повинностей значительно.

В различные однако периоды Советского государства число таковых повинностей и порядок их установления является неодинаковым, направляясь в сторону их ограничения. В настоящее время, с введением новой экономической политики, Советские Республики твердо стоят на том принципе, что повинности могут быть установлены только или в силу законодательного акта или в силу акта административного, но в том исключительном случае, когда право на установление повинностей административным актом делигировано специальным законом тому или иному учреждению.

Из таких неналоговых повинностей в настоящее время установлены: воинская повинность для трудящихся и специальный военный налог для нетрудящихся, военно-конская и военно-повозочная повинность, авто-транспортная, военно-судовая повинность, содержание дворников и ночных сторожей в городах, сельских исполнителей—в сельских местностях, специальная на Украине повинность десятихатников в местностях, об'явленных на положении чрезвычайной охраны, обязанность по выписке предприятиями разного рода официальных изданий, трудовая повинность по борьбе со стихийными бедствиями, натуральная повинность по

доставке мобилизованных и повинности всеобщего обучения граждан.

3. Вопрос о так называемой общественной собственности составляет предмет оживленной дискуссии, в особенности в послевоенное время, в германской литературе. Он считается разработанным по преимуществу французской литературой, и усвоен в странах, находящихся под идеологическим влиянием французского положительного права.

Учение о публичной собственности было до войны перенесено и на немецкую почву, в особенности авторитетным представителем немецкой буржуазной науки административного права, проф. Отто Майером. Сущность этого учения в теории французского права сводится к следующему.

Для выполнения публичных служб вещи необходимы непосредственно или более или менее посредственно для государства.

Такими вещами, непосредственно служащими для публичных служб, являются: здания государственных установлений, школы, дороги и т. п.

К числу вторых относятся разного рода вещи и доходы, которые идут на покрытие трат по отправлению публичных служб.

При этом указанные виды публичных имуществ находятся одни под действием особых правил, отличных от тех, которые существуют в гражданском праве, а другие поставлены под действие общих норм гражданского права. Первые называются, по французской терминологии, публичными доменами, а по немецкой—публичной собственностью. В зависимости от того, кому принадлежат эти имущества, они различаются во Франции на республиканские, департаментские и коммунальные домены, в Германии и других странах также существует подразделение публичной собственности на виды, в зависимости от суб'ектов, в ведении которых таковые находятся.

В Советском праве эти юридические формулы также могут быть приняты для удобства обозрения разнообразия правил об имуществах, находящихся в ведении государственных установлений.

При этом, в соответствии с особенностями советского уклада, эти виды государственных имуществ отличаются в советском праве от таковых же, известных западно-европейскому праву, как размерами, так и своеобразным их правовым положением.

4. Громадное количество вещей, которое находится в ведении государственных учреждений и организаций и подчиняется принципам гражданского права, обыкновенно, исключается из обозрения в административном праве.

Отличительною особенностью Советского административного права в отношении этих имуществ является то, что способы приобретения их государством более многочисленны, чем в праве современных буржуазных стран, а способы их отчуждения государством более сужены.

Имущества этого вида приобретаются не только принудительным порядком, в порядке налогов и сборов, конфискацией и реквизицией, но и в силу широко практикуемого законного преемства, как-то: переход к государству застройки по истечении определенного срока (83 ст. Гр. Код.), переход ценности к государству, вследствие неосновательного обогащения, и вследствие вымороченности имуществ. Таковая в Советском праве допускается в случаях более многочисленных, чем в каком-либо другом праве, вследствие ограниченного круга лиц, призываемых к наследованию, и установления предельной суммы имущества, которая может переходить по наследству, в виде общего правила, имущества не свыше 10,000 рублей золотом.

Если таким образом способы приобретения государством имуществ расширены, то, с другой стороны, способы их отчуждения ограничены. В этом отношении нельзя, прежде всего, не иметь в виду, что бывшие собственники, имущество которых было экспроприировано на основании революционного права или вообще перешло во владение трудящихся в РСФСР до 22 июля 1922 года, а в УССР до 24 августа 1922 года, не имеют права требовать этого имущества.

В сельских местностях УССР имущество, отобранное в порядке раскулачивания села, не подлежит обратному истре-

бованию кулацким элементом, если отобрание произведено до 21 июля 1923 года. Вместе с тем государственные имущества не утрачиваются государством, если они были отчуждены незаконно, хотя бы их приобретатель и был убежден в добросовестном их приобретении. Исключение сделано ныне для бумаг на пред'явителя и банковых билетов [1]).

5. Имущества, составляющие государственную собственность в узком смысле этого слова, т. е. служащие непосредственно интересам осуществления публичных служб,— весьма многочисленны в Советских Республиках. К ним относились по первоначальной редакции Гражданских Кодексов: земля, недра, леса, воды, железные дороги общего пользования, их подвижной состав и летательные аппараты (53 ст. Гр. Код.). Далее, предприятия, в коих число наемных рабочих выше установленного законом, телеграф и радиотелеграф, а равно и другие сооружения, имеющие государственное значение, могли быть предметом частной собственности не иначе, как на основании концессии, испрашиваемой у правительства (55).

Оружие и воинское снаряжение, взрывчатые вещества, спиртосодержащие вещества свыше установленной крепости и сильно действующие яды могут находиться в частном обладании лишь с разрешения подлежащих органов власти (ст. 56).

Таким образом, Советское право разделяет государственные имущества, непосредственно служащие для отправления публичных служб, на три вида: 1) имущества, которые совершенно не могут быть предметом частного обладания (53 ст. Гр. Код.); 2) имущества, которые могут быть предметом частного обладания только в силу концессии (55 ст. Гр. Код.); 3) имущества, которые могут быть предметом частного обладания лишь с особого разрешения (56 ст. Гр. Код.).

---

[1]) Постановление ЦИК и СНК СССР от 16 января 1923 г. (Известия ЦИК СССР до 1925 г., № 25).

В настоящее время уже сделаны изменения в этом распределении предметов общественной собственности по группам.

В частности, летательные аппараты ныне могут уже быть предметом частной собственности с особого разрешения и, таким образом, они из 1-ой группы переведены в группу 3-ю. Равным образом радиотелеграф ныне, в виде радио-телефонных станций, может быть предметом частного обладания в порядке не концессии, а разрешения.

Вместе с тем из предметов, перечисленных в группе 3-й, не все продолжают в ней оставаться. В частности, охотничье оружие ныне может быть приобретено в УССР без испрошения разрешения, как равно и яды могут находиться в частном обладании, не в силу разрешения органов власти, а по простому рецепту врача. Устойчивость, однако, некоторых предметов, в числе из'ятых из оборота закреплена Конституциями, а именно: национализация земли, орудий производства и т. п.

Предметы общественной собственности как по законам буржуазным, так и по Советскому праву становятся таковыми лишь в силу или законодательного акта, или постановления правительственной власти об обращении предметов, приобретенных в частно-правовом порядке, в разряд предметов общественной собственности.

Равным образом предметы публичной собственности могут утрачивать свое назначение также не по частноправным актам, а только публично-правовым: постановления закона, концессии, разрешения и т. п.

Далее, буржуазная литература обыкновенно различает предметы публичной собственности на различные виды, по способам их пользования. Таких способов существует три: 1) использование допускается только государством и для государственных надобностей,—таково пользование военными крепостями; 2) использование при посредстве государственных органов, но каждым заинтересованным,— таково пользование, например, железными дорогами, и наконец, 3) использование по соответственному желанию каждым заинтересованным без всякого участия в том государствен-

ной власти,—таково пользование общественными площадями, шоссейными дорогами и т. п.

Все эти виды пользования определяются специальными правилами государственных органов, рассмотрение коих целесообразнее отнести к особым соответственным разделам, настоящего исследования.

В соответствии с предназначением предметов общественной собственности—служить целям публичным, охрана этих предметов и надзор за использованием их по прямому назначению возлагается на государственные органы.

Вместе с тем и споры о том, продолжает или нет тот или иной предмет относиться к числу предметов публичной собственности, составляют об'ект административного права и обыкновенно подлежат рассмотрению, административных а не судебных органов, например: спор о том, является ли определенная линия земли общественной дорогой,—подлежит ведению земельно-судебных комиссий и т. п.

ЧАСТЬ IV

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАЗЛИЧНЫХ ОБЛАСТЯХ УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА XIII.

ОБ ОХРАНЕ ПРАВ ЛИЧНОСТИ.

См. вышеуказанные сочинения: R. Piloty und Franz Schneider. Grundriss des Verw-altungsrechtes, Meyer-Dochow. Lehrbuch des deutsches Verwaltungsrechtes., Berthélemy. Traité élementaire de droit administratif. Orlando, Principii di diritto amministrativo. Сборник декретов, инструкций, циркуляров, отчетов по Народному Комиссариату Внутренних Дел. Изд. Центрального Отдела Записей Актов Гражданского Состояния.

§ 57. Об актах гражданского состояния.

1. В условиях современного правового уклада имеет громадное значение для защиты, как личных прав граждан, так и для отправления государственных служб, установление важнейших моментов человеческой жизни, с которыми связано возникновение прав личности, а именно: рождения, брака, развода и смерти. В соответствии с этим, отправляемые ранее духовными лицами обязанности по установлению этих моментов, в виде ведения метрических книг, в современных государствах из'яты из ведения духовенства и возложены на государственных должностных лиц, при этом в некоторых странах, как, например, в Баварии содержатся даже воспрещения замещать духовными лицами соответствующие должности.

В Советских Республиках законами об отделении церкви от государства и школы от церкви и изданными в развитие их инструкциями также из'ято совершение актов гражданского состояния из ведения духовных установлений и возложено на гражданские установления.

Высшими органами, руководящими ведением актов гражданского состояния, в РСФСР и УССР являются Народные Комиссариаты Внутренних Дел. На местах ведение актов гражданского состояния сосредоточено в подлежащих

исполкомах, а в сельских местностях возложено на представителей сельских советов.

По действующему законодательству, возбуждение вопроса о занесении событий рождения и смерти, не только является правом лиц заинтересованных, но и обязанностью, за неисполнение коей виновные караются в уголовном порядке. Обязанность возбуждать вопрос о регистрации рождений возлагается на родителей родившегося ребенка, или на одного из них или лицо, на попечение коего за смертью родителей, остался новорожденный. Названные родители и лица обязаны в течение трех дней со дня рождения заявить о рождении ребенка органу ведущему акты гражданского состояния, с указанием присвоенных ребенку имени и фамилии и привести двух свидетелей для удостоверения события рождения.

Обязанность возбудить вопрос о регистрации смерти возлагается на лиц, живших с умершим, на родственников умерших, их домашних членов, а если их нет, на соседей или администрацию учреждения (больницу, богадельню, место лишения свободы), в котором последовала смерть, или на лиц, нашедших мертвое тело. Все перечисленные лица обязаны в трехдневный срок [1]) подать заявление о смерти органам, ведущим акты гражданского состояния.

Что же касается регистрации событий брака и развода, то таковые предоставлены свободному усмотрению лиц, вступающих в брак или разводящихся.

Единственное в этом отношении ограничение сделано в УССР, по соображениям, правда, другого порядка, а именно: чтобы акты регистрации браков и разводов, также, как и рождений и смертей производились раньше, чем последует религиозный обряд, сопровождающий эти события: (крещение, отпевание, бракосочетание и расторжение брака), с установлением для виновных в нарушении этого ограничения духовных лиц уголовной ответственности.

---

[1]) В настоящее время в РСФСР сроки удлинены; удлиняются они и в УССР по проекту „Кодекса о гражданском состоянии".

Вопросы, при каких условиях возможны браки и разводы, относятся к области гражданского права и потому в настоящей работе не освещаются.

2. При записи событий рождения, новорожденному сообщается определенное имя и фамилия, по усмотрению родителей или воспитателей новорожденного. Интересы гражданского и публичного правопорядка требуют, чтобы не было произвольной смены имен и фамилий, однако, абсолютное запрещение изменения имени и фамилии было бы также стеснением и для граждан, не вызываемым необходимостью. Поэтому Советское право примиряет эти противоположные интересы следующим образом: предоставляет свободному усмотрению женщин, выходящих замуж, а также и мужчин, вступающих в брак, по своему усмотрению оставлять свою прежнюю фамилию, или взять фамилию супруга, или взять двойную фамилию, т. е. к своей прежней фамилии присоеденить фамилию супруга.

Такой выбор фамилии регистрируется органами ведущими записи браков, и тем самым сообщается брачущимся право именоваться новой фамилией. Соответствующий порядок применяется и при разводах в отношении восстановления прежних фамилий разводящихся лиц.

Вне этого случая допускается для лиц, достигших 18 лет, перемена фамилии, но уже с большими затруднениями: заявление об изменении фамилии нужно подавать уже в уездный, а в УССР окружной под'отдел записей актов гражданского состояния, и за свой счет производить публикацию в органах печати, при этом допускаются перемена фамилии, в неограниченном числе случаев, поскольку таковая перемена фамилии не будет нарушать интересов, охраняемых специальными законами.

Этому последнему порядку, установленному для перемены фамилии вне случаев брака и развода, подчиняется и перемена имени.

3. Для гражданского оборота представляет особое значение удостоверение о смерти лиц, о которых не имеется сведений, и место жительство которых неизвестно.

[1]) Декрет СНК УССР от 26-го июля 1920 г.

По советскому праву, в этих видах учрежден особый порядок признания судом лиц безвестно-отсутствующих—умершими [1]), с какового момента считается за умершего неизвестно где находящийся и об этом делается соответствующая отметка в записях об актах гражданского состояния.

Годы войны как европейской, так и общегражданской, произвели великое разрушение в Советских Республиках. Во время их были уничтожены и многие записи актов гражданского состояния. Поэтому в тех случаях, если прежние книги о регистрации актов гражданского состояния погибли, или если заинтересованные лица по иной причине не могут получить выписей о рождении, разводе и перемене фамилии, или выписей о смерти и безвестном отсутствии, то они могут подать в соответствующие под'отделы записей актов гражданского состояния ходатайства о возобновлении утраченных записей.

Такое заявление, подтвержденное как подпиской заинтересованных лиц в том, что соответствующие книги об актах гражданского состояния погибли, так и в том, что они, по какой-либо причине не могут получить удостоверений о рождении, смерти, безвестном отсутствии, разводе, перемене фамилии,—служит основанием для вторичных записей означенных актов.

§ 58. О свободе исповеданий.

Советское право в отношении исповеданий является завершением развития принципов, характерных для современных буржуазных стран, выражающихся в лозунге отделения церкви от государства. Эти принципы получили отражение в Советском праве в самые первые дни введения Советского строя, путем издания декретов, с большей, чем где бы то ни было, решительностью, проведших основы решительного отделения церкви от государства и школы, с одной стороны, и от вмешательства Правительства во внутреннюю религиозную жизнь мерами административного воздействия, с другой.

В соотношении с этими принципами, воспрещено оказывать государственным организациям какие-либо привилегии или давать воспомоществования исповеданиям, воспрещено всякое проявление культа в государственных учреждениях и публичных местах.

Вместе с тем воспрещены оказания каких бы то ни было препятствий к отправлению исповеданий, поскольку таковые не выходят за пределы удовлетворения личных потребностей верующих, В соответствии с чем, Советскими Конституциями обеспечена свобода религиозной пропаганды, разумеется поскольку таковая не осложняется настроениями, враждебными Советской власти и коммунистическому укладу.

Наряду с этим Советские Республики, как ни одно государство, относясь внимательно к велениям религиозной совести, предоставляют право судам освобождать верующих от исполнения тех из государственных повинностей, отправление которых несовместимо с религиозными убеждениями.

Делая уступки недостаточно сознательным слоям населения в их привязанности к религии, Советские Республики, в соответствии с основными взглядами К. Маркса на религию, как „на опиум" для народа, не могут проявлять пассивности к религиозным предрассудкам.

2. Государством национализированы все имущества исповедных организаций; последние лишены права юридического лица, и воспрещено сообщать права юридического лица религиозным обществам; храмы и молитвенные дома об'явлены национальным достоянием, при чем в пользование верующим они могут быть отдаваемы лишь по особым договорам с местными Советами, если число желающих взять в свое ведение храм будет превышать 20 человек.

Отданные в пользование верующим молитвенные дома и храмы могут быть вновь отобраны от верующих, в случае не исполнения последними принятых на себя обязанностей, допущения в храмах и молитвенных домах действий, нарушающих революционный порядок, а также и вследствие надобности в тех храмах и молитвенных домах для обращения их на удовлетворение общественных потребностей,

которые не находят удовлетворения, в виду недостатка в общественных учреждениях.

Закрытие храмов и молитвенных домов, по мотивам последнего свойства, может последовать ныне лишь с разрешения ЦИК'ов Союзных Республик.

Для устройства молитвенных собраний под открытым небом и религиозных процессий требуется предварительное заявление местным органам власти. Преподавание религии лицам, не достигшим 18-тилетнего возраста, воспрещено, равным образом считается недопустимым преподавание религии в Советских школах, и введено в систему школьного воспитания и обучения антирелигиозное направление.

При всем том, однако, допускается, с особого в каждом отдельном случае разрешения органов Наркомпроса, открытие исключительно религиозных школ, для преподавания вероучений лицам, достигшим уже 18-тилетнего возраста.

§ 61. О личной неприкосновенности.

Интересы охраны порядка вынуждают государственную власть принимать стеснительные меры в отношении опасных граждан: лишение их свободы. Буржуазные страны, с их лицемерным преклонением перед принципами свободы, вводят, обыкновенно, в свои конституции принципы личной неприкосновенности, понимаемый в виде воспрещения производить аресты, вне случаев, указанных в законе, и обставляют производство самого ареста условиями, гарантирующими законность его применения.

Вдохновляемое иными, ранее описанными, принципами, Советское право в своих конституциях не содержит указаний на неприкосновенность личности, понимаемую в указанном смысле.

В органических однако Советских законах и в особенности в утвержденном 31 октября 1924 г. II Сессией ЦИК СССР „Основах уголовного Судопроизводста Союза ССР и Союзных Республик" принцип этот находит не менее категорическое признание, чем в буржуазных странах.

Согласно ст. 9 названных Основ, „никто не может быть лишен свободы иначе, как в случаях и в порядке, указанных

в законе". И далее, в последующих статьях этого важнейшего из актов Советского законодательства определяется, что лишение свободы может быть назначено, в качестве меры пресечения, лишь по делам о преступлениях, за которые законом предусмотрено лишение свободы или более тяжкая мера социальной защиты и притом лишь при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый скроется от следствия или суда, или же, что пребывание обвиняемого на свободе будет препятствовать расследованию, или если нахождение его на свободе будет признано общественно-опасным. Лишение свободы, в качестве меры пресечения, допускается также в случаях возбуждения в установленном порядке дела о признании обвиняемого общественно-опасным.

Лишение свободы, в качестве меры пресечения, не может продолжаться долее двух месяцев. В случае, если по сложности дела, или по другим обстоятельствам, предварительное следствие не могло быть закончено к моменту истечения этого срока, срок этот может быть продолжен не долее, однако, одного месяца и не иначе, как по особому распоряжению губернской прокуратуры. В мало населенных местностях Республик, где пути сношения не организованы и сношения затруднены, эти сроки могут быть удвоены постановлением Центрального Исполнительного Комитета подлежащей Союзной Республики.

Законность производства арестов поставлена под контроль судебных установлений. Органы дознания обязаны во всяком случае задержания подозреваемого в преступлениях, направить в течение 24 часов сообщение суду, которому подсудно данное дело, или же народному судье, в районе которого произошло преступление, или был задержан подозреваемый. По делу, по которому обязательно производство предварительного следствия, органы дознания о задержании обвиняемого должны сообщить в тот же срок следователю или прокурору. В течение 48 часов, считая с момента получения извещения от органов дознания о произведенном задержании, суд, народный судья, или следователь обязаны постановить либо о подтверждении ареста, либо об отмене его,

каковое постановление является обязательным для органов дознания.

Каждый судья и каждый прокурор, обнаруживший в пределах района его деятельности лишение кого-либо свободы без законного постановления уполномоченных на то органов или свыше срока, установленного законом или назначенного судебным приговором, обязан немедленно освободить неправильно лишенного свободы.

К сожалению, эта гарантия личной неприкосновенности распространяется не на все виды арестов. В частности, порядок производства и утверждения арестов, производимых органами Об'единенного Государственного Политического Управления, в пределах его компетенции, определяется особыми правилами, издаваемыми Центральным Исполнительным Комитетом СССР [1]), а правила производства и утверждения арестов, производимых государственными политическими управлениями союзных республик, утверждаются центральным исполнительным комитетом этих Республик и представляются на утверждение Центрального Исполнительного Комитета СССР.

Кроме того, действующее законодательство в довольно широких пределах, о чем будет сказано ниже, допускает наложение арестов по постановлениям административных властей, чем в значительной мере ослабляются строгие принципы гарантии личной неприкосновенности, установленные описанным Союзным законом.

§ 60. О свободе передвижений.

1. В государствах докапиталистической эпохи свобода передвижений была чрезвычайно стеснена. В соответствии с интересами крепостнического уклада докапиталистических стран, каждый гражданин должен был доказывать свое право на передвижение путем особого документа, называемого паспортом и без последнего никто не мог отлучиться из места так называемого постоянного жительства.

В капиталистических странах, с их свободой труда и промышленности, ограничения в свободе передвижения

[1]) С. З. СССР за 1924 г. № 24, ст. 206.

стали, напротив, вредными для господствующего буржуазного класса, в соответствии с чем в конституциях буржуазных стран провозглашается свобода передвижения, как один из основных начал буржуазного правопорядка.

В Советских республиках принцип свободы передвижения выражен в их Гражданских Кодексах (ст. 5 Гр. Код.)

Принцип этот, однако, находит ограничение в двух отношениях:

1) считается запрещенным в'езд, без особого на то разрешения, в пограничную зону и может быть ограничен в'езд в местности, об'явленные состоящими на положении чрезвычайной охраны;

2) существованием целого ряда местностей, в'езд в которые запрещается, или по соображениям жилищного кризиса или для социально опасных лиц, по соображениям необходимости охраны общественного порядка.

В'езд в пограничные зоны разрешается Народным Комиссариатом Внутренних Дел и его органами. Избавлены от обязанности испрашивать разрешения на в'езд в пограничную зону лица, занимающие высокое служебное положение [1]), а также едущие туда по служебной надобности.

Что касается особых местностей, в'езд в которые запрещен, по соображениям жилищного в них кризиса, то к таковым относятся Москва и Тифлис и некоторые другие города. Независимо от этого, для так называемых социально опасных лиц воспрещено появление и проживание в определенных местностях. В РСФСР эти местности определяются в административном порядке НКВД и НКЮ.

На Украине же они определены в законодательном порядке, и появление на Украине в них социально опасных лиц, влечет уголовную ответственность.

2. Советское законодательство допускает ограничение в правах передвижения, по суду и в административном порядке, для так называемых социально опасных лиц.

Понятие о социально-опасных лицах законом точно не установлено. По уголовным Кодексам, социально опасными лицами

[1]) С. У. УССР за 1924 г. № 46 ст. 677.

считаются вообще те, кои признаны судом таковыми по своей преступной деятельности или по связи с преступной средой в данной местности. Такие лица могут быть лишены по приговору суда, права пребывания в определенной местности. Кроме того, специальными законами об административных высылках расширено понятие о социально опасных лицах. К ним отнесены, как прикосновенные к контрреволюционной деятельности, так и принадлежащие к антиправительственным партиям, а равно дважды судившиеся, независимо от результатов суда, в совершении преступлений, перечисленных в особом перечне.

Применение высылки в административном порядке допускается по постановлениям Особой Центральной Комиссии, состоящей из председателей Накомвнудела, Наркомюста и ГПУ.

3. Советсткое право, установив принцип свободы передвижений, отменило обязательность паспортной системы. По Советским законам, воспрещается должностным лицам требовать от граждан удостоверения личности путем пред'явления непременно письменных удостоверений.

Тождество личности и право ее на передвижение может быть удостоверено всякими достоверными доказательствами, в частности и свидетельскими показаниями. Тем не менее, желающим запастись удостоверениями личности обеспечивается к тому полная возможность, при этом выдаваемым удостоверениям сообщается особая достоверность.

Удостоверения личности подлежат выдаче милицией, по пред'явлении неоспоримых и документальных данных о возрасте, профессии, местожительстве.

Удостоверения выдаются на срок не более 3-х лет [1]).

4. Допуская свободу передвижения внутри страны, Советские Республики не следуют этому правилу в отношениях сношений с заграницей. Необходимость быть на страже против враждебно настроенных буржуазных государств, побуждает Советские Республики вводить, во избежание шпионской деятельности, ряд ограничений, как для выезда заграницу, так и в'езда в Советские Республики.

---

[1]) С. Уз. УССР за 1923 г., № 29, ст. 436.

Выезд за границу допускается, в виде общего правила, лишь с особого разрешения Народного Комиссариата Внутренних Дел, и его местных органов [1]) по представлении последнему удостоверений от ГПУ об отсутствии препятствий к выезду и, в частности, что выезжающий не состоит под судом и следствием, что за ним не числится недоимок и долгов.

Выданное разрешение является действительным лишь в течение шести месяцев со дня выдачи.

Выехавшие почему-либо за границу советские граждане обязываются по истечении срока, на который разрешено пребывание им за границей, или вернуться обратно, или испросить разрешение на дальнейшее пребывание за границей.

Ранее выехавшие за границу, во время существования Советской власти, или находящиеся там более пяти лет, лишаются Советского гражданства, если они не испросят разрешения на в'езд в Советские Республики, или на дальнейшее пребывание за границей.

Равным образом из-за границы в'езд в Советские Республики допускается лишь с особого в каждом отдельном случае разрешения органов Народного Комиссариата Иностранных Дел, а для в'езда в Советские Республики для применения труда требуется еще и согласие Особой Комиссии при СТО по делам эмиграции. При чем нарушение этих правил о в'езде в Советские Республики, без разрешения, влечет для виновных уголовную ответственность.

§ 63. О свободе собраний и обществ.

1. Понятия о собраниях и обществах касаются вопросов очень близких, настолько близких, что часто бывает затруднительным провести между ними различие.

В теории и положительном праве обыкновенно проводится следующее различие между этими понятиями: под собраниями разумеются вообще соединения людей в одном определенном месте. В зависимости, однако, от характера собрания носят различные названия: т о л п ы, если собрание

1) Известия ЦИК СССР за 1925 г., № 131.

является случайным, сходки, если собрание устраивается нелегальным способом, собрания, если оно устраивается легально из лиц, живущих в определенной местности, с'езда или конференции, если собрание устраивается из лиц, живущих в разных местностях.

Обществом называется о'единение лиц для преследования ими определенной более или менее длительной цели общими усилиями и средствами. В сущности, с обрание также имеет определенную цель, но последняя в нем имеет характер более кратковременный. Понятие о кратковременности, разумеется, является условным.

И некоторые общества, чтобы избежать стеснительных условий их легализации, нередко функционируют под формой собраний или клубов. В свою очередь, и общества бывают черезвычайно разнообразными и носят различный характер. Этот характер их бесконечно видоизменяется, так что в настоящее время невозможно еще дать классификации обществ.

Среди обществ различаются: партии, как организации политические, профессиональные союзы, как общества лиц, живущих наемным трудом и т. д.

Современное право и теория различают общества на две основные группы: на общества, преследующие цели извлечения прибыли и таковой не преследующие. Общества, преследующие цели извлечения прибыли, не относятся, собственно, к административному праву, а к гражданскому или торговому, в зависимости от их характера.

2. Собрания в положительном Советском праве поставлены в условия полной свободы. В конституциях Советских Республик не только провозглашается свобода собраний для трудящихся, но и возлагается сверх того на органы власти обязанность предоставлять в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением.

В соответствии с этим, в органических законах Советских Республик совсем не имеется правил, определяющих порядок устройства собраний и не возлагается обязанностей на население испрашивать разрешение на их устройство.

И лишь существует обязанность сообщать местным органам Советской власти заблаговременно о предполагаемом устройстве религиозных процессий.

Кроме того, для устройства, так называемых, с'ездов и конференций установлены особые правила.

3. По этим правилам, противополагаются, с точки зрения порядка устройства, с'езды профессиональных и партийных организаций—остальным. Первые устраиваются без испрошения на то разрешения органов власти и устроители даже освобождены от обязанности сообщать о предполагаемом их устройстве.

Остальные с'езды различаются с точки зрения порядка их устройства: 1) на ведомственные, т.-е. организуемые государственными учреждениями, 2) устраиваемые частными об'единениями и организациями, в том случае, когда они предусмотрены утвержденными в законном порядке уставами этих об'единений или организаций и 3) с'езды и совещания, созываемые частными организациями и об'единениями.

Для устройства первых и вторых существует явочная система, т. е. устроители этих с'ездов [1]) обязаны довести лишь об их устройстве до сведения губисполкома, если с'езды собираются в губернском масштабе, и Наркомвнудела, если с'езды и совещания созываются в республиканском масштабе.

Для с'ездов же третьей группы установлен концессионный порядок, т. е. лица и об'единения, желающие созывать с'езд в губернском масштабе, обязаны испросить предварительно разрешение губисполкомов на их устройство, а желающие созывать с'езд в республиканском масштабе—обязаны испросить на то разрешение подлежащего Народного Комиссара Внутренних Дел.

4. Сложнее порядок устройства обществ и союзов.

Согласно Конституциям Союзных Республик, не только признана за рабочими и крестьянами свобода организации союзов, но и возложена на государственные учреждения обя-

[1]) Собр. Узак. за 1923 г. № 16, ст. 277.

занность оказывать рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их об'единения и организации. Из существующих рабочих организаций только профессиональные союзы и коммунистическая партия пользуются полною автономиею в организации.

Остальные все общества, не преследующие цели извлечения прибыли, могут возникать и начать свою деятельность только по зарегистрировании их устава или по истечении месячного срока со дня подачи ходатайства о регистрации, если в течение этого срока не последует отказа в регистрации общества.

Порядок учреждения обществ различен в зависимости от того, организуются ли они во всесоюзном масштабе или нет.

В случае желания учредить общество или союз, не преследующие целей извлечения прибыли, с распространением их деятельности на всю территорию Союза ССР[1]), учредители должны представить шесть экземпляров своего устава на утверждение Совета Народных Комиссаров Союза ССР, который утверждет устав лишь по истребовании отзывов Советов Народных Комиссаров Союзных Республик. Для открытия, однако, своей деятельности в Союзной Республике общество или союз, устав коего утвержден в таком порядке, должны подвергнуться регистрации в Союзной Республике в порядке общем для регистрации обществ.

Открытые общества могут быть закрыты Совнаркомом СССР, Совнаркомам же Союзных Республик предоставлено право приостановления лишь их деятельности и внесения вопроса об окончательном закрытии на рассмотрение Совнаркома СССР.

Общества и союзы, не преследующие целей извлечения прибыли и желающие не выходить в своей деятельности за пределы Союзной Республики, должны возбудить ходатайство в Губернской или Центральной Междуведомственной Комиссии по делам об обществах и союзах о регистра-

1) Вестник ЦИК СССР за 1924 г. № 5 ст. 167.

ции своего устава и приложить при ходатайстве три экземпляра последних.

Число учредителей должно быть не менее 10 [1]), а для религиозных обществ 50.

В Губернскую Комиссию подаются ходатайства о регистрации тех обществ, которые не выходят в своей деятельности за пределы губернии, а общества с районом выше губернского, возбуждают ходатайства в Центральной Междуведомственной Комиссии по делам об обществах и союзах.

В случае, если в месячный срок не последует отказа в регистрации общества, последнее может начать деятельность. Исключение сделано для религиозных обществ в УССР. Последние могут начать деятельность только после регистрации их. Надзор за деятельностью открытых обществ возложен на Наркомвнудел, а на местах на отделы управления, теперь административные отделы местных исполкомов, которым предоставляется право знакомиться с денежными и хозяйственными операциями обществ и надзирать за законностью их деятельности и, в случае обнаружения незаконности, возбуждать вопрос об их закрытии. Зарегистрированные общества, исключая религиозных, пользуются правами юридического лица. Общества религиозные таковыми правами не пользуются.

§ 64. О свободе печати.

1. В Советских Республиках свобода печати предоставляется только для трудящихся. В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений—говорится в Советских Конституциях—уничтожается зависимость печати от капитала и предоставляются в руки рабочего класса и крестьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр книг и всяких других произведений печати и обеспечивается свободное распространение их по всей стране.

В настоящее время эти задачи осуществляются в Советских Республиках так называемыми Государственными Издательствами существующими обыкновенно, на началах хоз-

[1]) Собр. Узак. за 1922 г. № 46, ст. 687.

расчета, в составе Народных Комиссариатов Просвещения в Союзных Республиках, а также Ведомственными партийными и профессиональными Издательствами.

Наряду с этим допускаются в Советских Республиках и частные издательства [1]), однако последние существуют лишь с особого разрешения. „Разрешения на издания произведений печати частным лицам, как физическим, так и юридическим выдаются Центральным Управлением по делам печати и его местными органами".

Что же касается выпуска в свет самих произведений печати, то таковой поставлен под действие предварительной цензуры. „На всех произведениях печати, издаваемых или распространяемых в Республиках, должна быть виза Центрального Управления по делам печати, или его местных органов, или же соответствующих органов Республик и областей, входящих в Союз ССР".

Из этого правила сделано исключение лишь в отношении некоторых изданий, а именно: в УССР издание Коминтерна, РКП и КП(б)У, равно как Собр. Узак., „Вісти" ВУЦИК и ученые труды Украинской Академии Наук освобождаются от цензуры [2]).

Специалные профессиональные и ведомственные издания освобождаются от цензуры, по соглашению между Центральным Управлением по делам печати и соответствующими центральными профессиональными или советскими органами.

Центральное Управление по делам печати составляет списки произведений запрещенных к печати, продукции, продаже и распространению, при чем самая борьба с распространением произведений печати, неразрешенных к изданию, а также надзор за типографиями и прочими полиграфическими предприятиями, борьба с подпольными изданиями и их распространением, борьба с провозом из-за границы не разрешенной к обращению литературы, наблюдение за продажей русской и иностранной литературы и изъятие запрещенных книг возлагается на органы ГПУ.

---

[1]) Собр. Узак. за 1922 г. № 52, ст. 752.

[2]) Собр. Узак. за 1922 г. № 37, ст. 563.

2. Вместе с тем, под строгий контроль поставлено все дело открытия и ведения печатных предприятий, типографий, литографий, металлографий и торговля предметами тиснения.

Разрешения на открытие печатных предприятий [1]) государственным, кооперативным, общественным организациям и частным лицам выдаются административными отделами Губ. и Окр. Исполкомов. Выданное разрешение на открытие частного предприятия сохраняет силу в продолжение одного года, передача печатных предприятий от одного лица к другому допускается только с резрешения административного отдела.

Лица, получившие предприятия по наследству, обязаны или получить в течение двух месяцев разрешение на ведение предприятия или ликвидировать его. Предприятия обязаны представлять сведения о мощности, особые контрольные книги заказов и представлять определенное количество выпускаемых произведений в Главное Управление по делам печати и в Книжную Палату.

На каждом выпускаемом в свет произведении должны быть обозначены: наименование и адрес предприятия и, если оно подвергалось цензуре, то одобрение цензуры.

Торговля печатными машинами всякого рода, как то типографскими, литографскими и ротационными и т. п. наборными машинами, печатающими всякого рода фотомеханическими способами, а также шрифтом, допускается лишь по получении на то предварительного разрешения административного отдела Губ. или Окружного Исполкома.

При чем и продажа названных предметов допускается только: а) лицам и организациям, имеющим право на торговлю, или б) лицам и организациям, имеющим право содержать соответствующие предприятия полиграфической промышленности [2]).

---

[1]) Собр. Узак. за 1924 г. № 7, ст 117, в РСФСР—Известия ВЦИК за 1922 г. № 287—1726.

[2]) Собр. Узак. за 1923 г. № 4, ст. 76.

ГЛАВА XIV.

ОБ ОХРАНЕ РЕВОЛЮЦИОННОГО ПОРЯДКА.

См. вышеназванные курсы административного права Hue de Grais. Handbuch des Verfassung u. Verwaltung. Arnstedt. Das Preussische Polizeirecht. F. Kitzinger. Die Verhinderung Strafbarer Handlungen durch Polizeigewalt, История чрезвычайных комиссий изложена в работе А. Л Малицкого— ЧЕКА и ГПУ. Харьков, 1923 г.

§ 65. Об органах охраны революционного порядка.

1. Охрана так называемого „общественного" порядка, по буржуазной терминологии, возлагается в буржуазных странах на органы полиции, являющиеся обособленным вооруженным кадром государственных служащих, занимающих в буржуазных государствах особое высокое положение в системе административных служб.

В частности, в континентальных государствах: Франции, Италии, в германских государствах, возглавляют высшие административные должности как в центре, так и на местах, лица, являющиеся начальниками полиции: министры внутренних дел, префекты, правительственные президенты и т. п.

Таким образом, в отношении администрации буржуазных государств можно сказать, что она как бы „полицизирована". Это вполне отвечает особенностям государственного уклада буржуазных стран, где существует резкое противоположение между количественно небольшим господствующим классом и угнетаемой массой населения. Совершенно иная система принята в Советских государствах в отношении организации установлений, ведающих охраной революционного порядка.

В них революционный порядок является установлением, введенным в интересах широких масс пролетариата и беднейшего крестьянства, и его охрана прежде всего и лежит на самих массовых организациях революционного пролета-

риата и беднейшего крестьянства, в частности, профсоюзов, комнезамов и т. п. организаций.

И лишь для пополнения деятельности этих массовых организаций пролетариата и беднейшего крестьянства введены: 1) милиция, как учреждение универсального типа по охране революционного порядка во всех его проявлениях и 2) органы Государственного Политического Управления, выполняющие охрану революционного порядка лишь в некоторых специальных областях.

2. Милиция в Советских Республиках занимает подчиненное положение в системе советских административных органов. В центре управление милицией сосредоточивается в Народном Комиссариате Внутренних Дел, и возглавляется в УССР одним из его отделов, Милиции и Розыска. На местах управление милицией сосредоточивается в под'отделах административных отделов губернских и окружных исполкомов.

Как показывает и самое название „милиция", производимое от французского слова, означающего в русском переводе „военный", милиция организована в Советских Республиках по-военному, с сохранением в ней правил военного воспитания, военной дисциплины и связи с войсковыми частями, выражающейся, в частности, в том, что в известные моменты кадры милиции могут быть по требованию военного ведомства, в известной части, привлечены в состав войск.

Вместе с тем, в соответствии с таковой организацией, возлагаются в Советских Республиках на милицию обязанности, по преимуществу лишь содействия другим органам в выполнении их обязанностей, где они не могут обойтись без такового, а также в замене их деятельности: по делам финансовым—милиция оказывает содействие по взысканию налогов, а также по поручениям финорганов и непосредственно производит взыскания налогов и сборов, где не имеется финансовых сборщиков; по судебному ведомству—производит дознания и следствия, когда нет следователей, помогая в этом деле судебному аппарату, и т. п.

В помощь общей милиции законодательство допускает организацию за счет госорганов и промышленных предпри-

ятий и учреждений, по соглашению с НКВД, специальной промышленной милиции для охраны учреждений, предприятий и хозяйств.

Промышленная милиция находится в подчиненном положении к милиции общей.

Равным образом, в помощь милиции в городах существует институт дворников, обязанности коих, согласно директив Наркомвнудела, определяются местными исполкомами, путем издания обязательных постановлений.

И, наконец, в последнее время, введен в УССР в помощь милиции институт сельских исполнителей, отбываемый трудящимися в порядке натуральной повинности, а нетрудящимися путем уплаты особого налога за освобождение от этой повинности.

3. Управление Органами Государственного Политического Управления, как было сказано уже в первой части работы, сосредоточивается в общесоюзной организации, пользующейся правами об'единенного Наркомата, Общесоюзном Государственном Политическом Управлении.

В Союзных Республиках имеются уполномоченные Государственного Политического Управления, являющиеся председателями Республиканских Государственных Политических Управлений. Местные их органы состоят в системе общей администрации в виде политических отделов Губисполкомов, на транспорте—транспортные отделы ГПУ, на границах—пограничные отделы, в войсках—особые отделы.

На органы Государственного Политического Управления возлагается охрана революционного порядка в следующих специальных случаях:

а) подавление открытых контр-революционных выступлений, в том числе и бандитизма, и принятия необходимых мер для своевременного предупреждения таковых,

б) принятие необходимых мер охраны и борьбы со шпионажем,

в) охрана железно-дорожных и водных путей сообщения,

г) политическая охрана границ,

д) борьба с контрабандой и переходом границ Республики без установленных разрешений.

§ 66. О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка.

Действующее советское законодательство, подобно тому, как и законодательство других государств, предусматривает случаи, когда обыкновенных мер охраны порядка окажется недостаточно, и требуются чрезвычайные меры к его охране. Они разделяются в Советских Республиках на два вида: 1) исключительное положение и 2) военное положение.

Исключительное положение вводится, а) в случаях контрреволюционных выступлений и иных посягательств на Рабоче-Крестьянскую власть и ее отдельных представителей или явной угрозы таких преступлений и посягательств на Рабоче-Крестьянскую власть и ее отдельных представителей, б) в случаях неисполнения или противодействия законным распоряжениям власти со стороны отдельных граждан, поскольку эти правонарушения грозят принять массовый характер, в) в случаях массовых посягательств на личность и имущество граждан, г) в случаях, когда нормальная жизнь нарушена чрезвычайными стихийными бедствиями, и д) как мера перехода к нормальному порядку в местностях, бывших на военном положении.

Военное положение об'является, или когда в указанных случаях окажется недостаточным прав, предоставленных исключительным положением, или когда местность становится театром военных действий или получает для военных целей особенно важное значение.

Чрезвычайные меры охраны революционного порядка вводятся постановлениями ЦИК'ов подлежащих Республик или Совнаркомов. В исключительных случаях, когда отсутствует возможность снестись с центральною властью, или когда ход событий не допускает никакого промедления в принятии чрезвычайных мер охраны, предоставляется право Губернским Исполнительным Комитетам и их Президиумам введения исключительного или военного положения, с немедленным доведением о том до сведения центра.

Чрезвычайные меры вводятся на срок до трех месяцев.

При этом, при исключительном положении вся власть в губернии вверяется Президиумам Губисполкомов, а при

военном положении—Губернским Революционным Комитетам, назначаемым ЦИК'ами Союзных Республик.

Названным учреждениям предоставляются на время действия чрезвычайных мер охраны расширенные полномочия, одинаковые по существу в УССР и РСФСР[1]).

Особенностью УССР является предоставление права названным учреждениям вводить институт десятихатников, которые несут ответственность за охрану порядка.

Чрезвычайные полномочия главным образом состоят в праве административных высылок, реквизициях, конфискациях, секвестрах, об'явлении трудовых повинностей и усилении мер административных взысканий за нарушение порядка. В местностях, об'явленных на военном положении, предоставлено Ревкомам, сверх того, передавать военным судам дела общей уголовной подсудности и об'являть мобилизации.

---

[1]) Собр. Узак. за 1923 г. № 33, ст. 783.

ГЛАВА XV.

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ТОРГОВЛИ.

Литература: K. Marx. Das Kapital., I. Kautsky. Die Agrarfrage H. Berthelemy. Traité élémentaire de Droit admnistaratif. G. Montagu Harris. Problems of local Government. См. вышеназванные курсы проф. Piloty—Schneider, Orlando, A. Marshall Indystry and. Trade, изд. 1919 г. Проф. И. И. Евтихиев. Земельное право, изд. 1923 г. (В последнем сочинении подробный указатель литературы). Земельный Кодекс РСФСР и УССР. Проф. Гордон В. М. Система Советского торгового права. Проф. Шретер. Промышленное право. Проф. Таль. Промышленное право. Проф. Елистратов А. И. Очерк административного права.

§ 67. Общие замечания.

1. В основание отношений буржуазных государств к промышленности положены начала: 1) свободы промышленности, понимаемой в виде равенства всех форм (индивидуальной или коллективной) промышленной деятельности перед государством и 2) свободы труда.

Принципы эти нашли свое отражение в конституциях большинства современных государств, хотя в практическом осуществлении в различных странах производятся более или менее большие отступления от них. Наиболее проникнутая верностью буржуазным принципам, политика французского правительства применяет первый из этих принципов в том смысле, что правительство Франции не может оказывать: а) каких-либо льгот и привилегий кооперативной форме промышленных предприятий, б) органы государственного коммунального управления не могут взять в свое ведение какие-либо из предприятий, которые могут вестись частными лицами и т. п. В последних мероприятиях французское правительство усматривает нарушение принципов свободы промышленности и неразрывно связы-

ваемое с ним понятие о свободе конкуренции хозяйственных форм, каковая конкуренция ведет якобы к отбору наиболее мощных и выгодных форм народного хозяйства.

Совершенно иные принципы положены в основание Советского законодательства в указанной области: вместо принципа невмешательства государства в промышленную деятельность, невмешательства в конкуренцию форм хозяйственной деятельности, Советское право построено на принципах: 1) ведения самим государством промышленной деятельности, 2) всемерного покровительства коллективным формам ведения предприятий и 3) регулирования государством применения труда.

Принципы эти не во все, однако, периоды существования Советской власти с одинаковым ригоризмом проводились в жизнь. Существующая ныне эпоха новой экономической политики характеризуется значительным их ослаблением до граней тех экономических возможностей, которые существуют в условиях Советской действительности.

2. Принцип непосредственного ведения государством промышленной деятельности в условиях новой экономической политики ограничивается лишь ведением государством крупных промышленных предприятий и хозяйств и сохранением в его ведении некоторых монополий.

Согласно ст.ст. 51, 55, 57 Гражданских Кодексов Союзных Республик, предприятия с числом рабочих свыше определенного количества не могут быть предметом частной собственности иначе, как на основании особой концессии, даваемой Правительством СССР. Из этого правила существует исключение только для кооперации; последней предоставляется право иметь предприятия с неограниченным числом рабочих.

Наряду с этим, государство возвращает собственникам ранее национализированные мелкие и средние предприятия, при наличии точно определенных, перечисленных в законе условий [1]), разгружая себя от непосредственного управления мелкими и средними предприятиями, удержание которых в руках государства не вызывается настоятельною необхо-

[1]) Собр. Узак. за 1923 г. №№ 22 и 23, ст. 324.

димостью. Этот процесс разгрузки государства от непосредственного управления мелким и средним имуществом наблюдается во всех областях его деятельности: в отношении управления земельными, лесными имуществами, домами, рыбными угодьями и т. п.

В числе мероприятий этого же вида надлежит считать и установленное законами воспрещение «всем государственным учреждениям, состоящим как на государственном, так и на местном бюджете, в круг задач которых не входит осуществление хозяйственной, торговой и промышленной деятельности, иметь предприятия торгового и промышленного типа, поскольку это не предусмотрено их положениями или специальными постановлениями законодательных органов [1]). Все учреждения, не имеющие по их положениям или специальным законам прав на содержание предприятий, обязаны таковые ликвидировать в особом порядке.

В настоящее время государственные монополии в Советских Республиках установлены на внешнюю торговлю, страхование всех видов, почту, телеграф, радиотелеграф, телефон, платиновую промышленность, торговлю валютой и золотыми и серебряными монетами, банковское дело, преимущественное издание в УССР карт административно-территориального деления, спиртовую промышленность, изготовление игральных карт, в УССР торговлю тряпьем и отбросами, изготовление флагов, подлежащих вывешиванию в дни национальных праздников, кинематографическую промышленность и все виды сценической деятельности и т. п., железные дороги, бойни, аптеки, лечебницы.

3. Покровительство Советского государства коллективным формам выражается в предоставлении целого ряда льгот, по преимуществу налогового характера, в пользу государственных предприятий и кооперации, а также в предпочтительном праве кооперативных и вообще коллективных организаций на льготные условия при заключении разного рода договоров о получении в пользование государственных имуществ, домостроений, кредита и т.п., а также на явное пред-

[1]) Собр. Узак. за 1923 г. №№ 37 и 41, ст. ст. 316 и 539.

почтение, оказываемое государством коллективным формам хозяйства над индивидуальными [1]) при заключении сделок.

Целым рядом специальных актов государство возвратило кооперативным организациям почти все ранее национализованное имущество. Особенно, однако, широкие привилегии предоставленны в УССР комитетам незаможных селян и вообще об'единениям незаможного селянства постановлением ВУЦИК от 5 декабря 1923 г. „О льготах, правах и обязанностях незаможных селян".

В ст. V названного постановления Правительство указывает, что оно считает основной своей задачей в отношении незаможных селян поднятие хозяйства незаможников, но учитывая громадные трудности, связанные с осуществлением этой задачи, вследствие недостаточности у государства средств на поддержку хозяйств сотен тысяч незаможных, а также вследствие трудности борьбы отдельного хозяйства незаможника с кулацким засильем, обращает главное внимание на необходимость поддержки всех видов об'единений незаможников.

Поэтому все предусмотренные в том законе льготы, кредиты и ссуды должны быть предоставляемы в первую очередь хозяйственным об'единениям незаможников и только по удовлетворении таковых могут быть оказываемы отдельным незаможникам.

Всемерно поддерживая коллективные формы способа ведения хозяйства над единоличными, государство, однако, ограничивает непролетарские элементы в одних случаях от вступления в коллективы, как например, в комитеты незаможных селян, строительные товарищества, в других случаях не допускает их к участию в выборах в представительные учреждения коллективов, в кооперативы или отказывает в предоставлении льгот об'единениям торгово-промышленного типа из непролетарских элементов.

[1]) Народный Комиссариат Финансов 30 июля 1924 г. за № 013/3581 обратился ко всем ведомствам о необходимости производства всех операционно-хозяйственных заготовок через кооперацию и госторговлю, обращаясь к частному рынку только в случаях отсутствия у кооперации и госторговли требующихся материалов и срочной надобности в таковых. (Бюлл. НКЮ, 1924 г., № 45, стр. 439).

4. Принцип регулирования государством применения труда находит многообразное отражение в советских законах. Он проявляется в законах о труде, подробно, почти с исчерпывающей полнотой, регламентирующих отношения между нанимателем и лицом, продающим свою рабочую силу.

Принцип этот отражался до последнего времени в воспрещениях применять наемный труд лицам, получившим трудовые наделы земли, с допущением наемного труда лишь в исключительных случаях, более стеснительных в районах малоземелья и более льготных в районах многоземельных. Далее, принцип этот отражается в целом ряде правоограничений, которым подвергаются лица, применяющие наемный труд, и, наконец, в установлении некоторых из'ятий из принципа свободы труда, признанного и нашим законодательством, или в силу судебных приговоров, налагаемых, как наказание, или, наконец, в виде особых условий допущения к отправлению некоторых профессий, как например: профессий медика, ветеринара, преподавателей, в область разведывательных горных работ, участия в осуществлении государственной власти, адвоката и т. п. видов деятельности, подробно освещаемых в подлежащих разделах настоящей работы.

§ 68. О сельско-хозяйственной промышленности.

1. Современные начала земельного устройства в Советских Республиках складывались в процессе Революции постепенно, отражая основную, проходящую через все акты Революционного Правительства, тенденцию: земля должна находиться в пользовании тех, кто фактически обрабатывает ее своим трудом, и не должна быть предметом частной собственности.

В № 1 уже газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР (от 28-го октября 1917 г.) был опубликован декрет 2-го Всероссийского С'езда Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов (Собр. Узак. РСФСР за 1917 г. № 1), согласно которому „помещичья собственность на землю отменяется без выкупа".

Изданный затем декрет ВЦИК'а „О социализации земли" (Собр. Узак. РСФСР за 1918 г. № 25) отменяет навсегда всякую собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах РСФСР". „Земля без всякого (явного или скрытого) выкупа отныне переходит в пользование всего трудового народа". Право пользования землей принадлежит лишь тем, кто обрабатывает ее собственным трудом, кроме случаев, особо предусмотренных законом".

Эти же начала нашли свое отражение и в актах Украинского Правительства: Манифесте Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины (Собр. Узак. за 1919 г. № 1).

Из дальнейших многочисленных актов Рабоче-Крестьянских Правительств РСФСР и УССР заслуживают упоминания:

„Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому землевладению" в РСФСР (С. У. РСФСР за 1919 г. № 4.) и соответствующий акт под таким же названием в УССР от 26-го мая 1919 г. (не вошел в Собр. Узак.). Положение Всеукрревкома от 1920 г. „Об основных началах организации земельного дела на Украине и о земле", декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. „О переделах земли" (Собр. Узак. РСФСР за 1920 г. № 35), постановления ВЦИК от 23-го марта 1921 г. „Об обеспечении за крестьянским населением правильного и устойчивого пользования землею", а на Украине—Постановление V-го Всеукраинского С'езда Советов „О закреплении землепользования" (С. У. за 1921 г. № 3). Ряд отдельных актов по землеустройству как в РСФСР, так и в УССР закончился изданием в 1922 г. Земельных Кодексов как в РСФСР, так и в УССР, являющихся однородными в основных началах.

Это единство основ земельного законодательства на всей территории СССР закреплено ныне в ст. 1 п. „в" Конституции СССР, по силе которой к ведению верховных органов Союза ССР относится установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами во всей территории СССР.

2. Сущность действующего Советского земельного законодательства сводится к следующему. Все земли, находящиеся на территории СССР, составляют „собственность рабоче-крестьянских государств". Земли сельско-хозяйственного назначения, а также могущие быть использованными для сельско-хозяйственного производства составляют в каждой Республике единый государственный земельный фонд, находящийся в заведывании Народных Комиссариатов Земледелия и их местных органов.

Этот земельный фонд разделяется на: 1) земли, передаваемые в непосредственное пользование трудовым земледельцам и их об'единениям, 2) земли городских поселений, 3) земли специального назначения, закрепленные за железндор. и пр. предприятиями, 4) земли, оставленные в непосредственном распоряжении Наркомзема, называемые государственными земельными имуществами.

Земли, оставленные в непосредственном распоряжении Народного Комиссариата Земледелия, составляющие государственные земельные имущества, также могут быть отдаваемы в пользование [1]).

3. Передача в пользование земель в УССР трудовым землепользователям производится в следующем порядке постепенности: а) в первую очередь наделяются землею трудовые сельско-хозяйственные товарищества, составленные из членов комитетов незаможных селян; б) во вторую очередь наделяются безземельное и малоземельное местное земледельческое население и местные сельско-хозяйственные рабочие (батраки); в) в третью очередь пришлое земледельческое население; г) в четвертую очередь не земледельческое население, в порядке регистрации земельными органами. Этот порядок очередности изменен ныне Кодексом законов о льготах и преимуществах для военнослужаших Р.К.К.А. и Р.К.К.Ф. и их семей в том смысле, что земли в трудовое пользование должны предоставляться семьям красноармейцев [2]).

---

1) С.У. УССР за 1924 г. № 49, ст. 293.

2) С.З. СССР за 1924 г. № 21, ст. 198, п. 13.

Все землепользователи, ведущие сельское хозяйство на землях как находящихся в пользовании земельных обществ, так и на иных государственных землях, подчиняются общему контролю земельных органов и несут обязанности в отношении правильного использования предоставленных им земель. Сущность этих обязанностей сводится к следующему.

Землепользователи должны вести на предоставленном в их пользование земельном участке сельское хозяйство своим трудом, как рачительные хозяева. За хищническое ведение хозяйства, истощающее землю, в частности,—за умышленное уклонение, в ожидании земельных переделов, от внесения в землю имеющегося у них удобрения, землепользователи могут быть, по ходатайству земельных обществ или по почину земельных органов, лишены земельно-судебными комиссиями земель на срок не более одного севооборота, без замены их другими землями в порядке, установленном для рассмотрения земельных споров (ст. 62 Зем. Код.[1]).

Равным образом, если землепользователь оставит землю, без уважительных причин, без хозяйственного использования, или сдаст ее в аренду с нарушением закона, или нарушает законы, воспрещающие продажу или запродажу, дарение или залог земли, то он может быть лишен права пользоваться этой землею (ст. ст. 26 и 61 Зем. Кодекса).

Сдача в аренду земель трудового пользования допускается лишь в исключительных случаях на срок не свыше 6-ти лет и при том с разрешения Райисполкома (или Волисполкома) по письменному договору, заносимому в особую книгу договоров.

Наемный труд на трудовых землях допускался ранее лишь при непременном сохранении применяющим его хозяйством своего трудового строя, т. е. при условии, если все наличные трудоспособные члены хозяйства наравне с наемными

[1]) Бывшие помещики из дворян и их семьи лишены права на землепользование и проживание в хозяйствах, принадлежавших им до 26 октября 1917 г. и ныне находящихся полностью или частично в их фактическом пользовании (Известия ЦИК СССР за 1925 г., № 72).

рабочими принимают участие в работе хозяйства (ст. 39 Зем. Код.). В настоящее время допущено применение и в сельском хозяйстве наемного труда на общих основаниях с из'ятиями, установленными лишь в интересах его охраны [1]).

Изменения в назначении земель не допускаются. В виде исключения обращение земель трудового пользования под не сельско-хозяйственные промысла и производства допускается лишь с разрешения окружных (уездных) земельных органов. Равным образом изменение границ луговых угодий, находящихся в пользовании земельных обществ, а также отдельных дворов, ведущих обособленное от общества луговое хозяйство, может производиться не иначе, как в порядке землеустройства. В интересах предохранения измельчания хозяйств Губернским Исполнительным Комитетам предоставляется право, по представлениям Губземотделов, согласованным с Наркомземом, издавать обязательные постановления о предельных размерах участков, равным образом и сельскими обществами, по постановлению $^2/_3$ членов, или для отдельных хозяйств могут быть, по соглашению всех полноправных членов, участки об'явлены недробимыми, при чем в последнем случае постановление о недробимости подлежит регистрации в Райисполкомах.

Устойчивость права на землепользование, осуществляемое с соблюдением всех этих основных требований, гарантируется законом. Земля не может быть отобрана от землепользователя, соблюдающего означенные требования, иначе как в следующих случаях:

а) добровольного отказа от земли всех членов хозяйства (двора) б) прекращения двором ведения самостоятельного хозяйства полностью, в) выморочности двора; г) окончательного переселения в другое место, д) лишения прав на пользование землей по суду за указанные в законе преступления; е) занятие земли в установленном в законе порядке для государственных и общественных надобностей (пути сообщения, разработка ценных ископаемых и т. д.) и при том в последнем случае не иначе, как с предоста-

[1]) Постановленне СНК СССР от 18 апреля 1925 г. (Известия ЦИК СССР за 1925 г. № 10).

влением соответственного участка и возмещением причиняемых убытков.

Земли, не переданные в трудовое пользование разделяются на земли общегосударственного и местного значения. Как первые, так и вторые земли сдаются в виде общего правила в возмездное пользование учреждениям и организациям, при чем по украинскому законодательству арендная плата не взимается с некоторых пользователей, как например: государственные учреждения, преследующие культурно показательные цели, учреждения Наркомпроса, Наркомздрава и Наркомсобеза [1]).

4. Земли трудового пользования находятся в эксплоатации, по существу, юридических лиц: дворов и земельных обществ. Двором называется семейно-трудовое об'единение лиц, совместно ведущих сельское хозяйство, при этом двор может состоять и из одного бессемейного лица (без различия пола) (Ст. 60 Зем. Код.) Членами двора считаются, как все наличные его участники (включая и малолетних и престарелых), так и ушедшие, временно на трудовые работы и не вышедшие из него законным порядком.

Состав двора меняется: он увеличивается вследствие брака и приймачества и уменьшается вследствие выхода из него членов или их смерти. Каждый двор и изменение в его составе регистрируется Сельсоветом в подворных списках, с точным указанием всех членов двора и его домохозяина.

Право на пользование землей, находящейся в трудовом пользовании двора, а также на постройки и сельско-хозяйственный инвентарь принадлежит всем членам двора, в полном его составе, независимо от пола и возраста. Имущество двора не может быть присуждено в уплату за долги отдельных членов двора, сделанные ими для своих личных надобностей. Представителем двора признается домохозяин (мужчина или женщина); в случае не радивого ведения им хозяйства, ведущего к разрушению, представитель может быть смещен постановлением Райисполкома и заменен другим лицом из состава того же двора.

[1]) Собр. Узак. за 1924 г. № 49 ст. 293.

Если в составе двора останутся несовершенолетние члены, то Сельсовет может назначить к ним опекуна (70 ст. Зем. Код.).

5. Следующим суб'ектом земель трудового пользования являются земельные общества, действующие на основании правил о регистрации их, издаваемых Наркомземом. К земельным обществам относятся сельско-хозяйственные коммуны и артели, а так же добровольные об'единения отдельных дворов, или совокупность дворов, выделившихся из прежних обществ; при этом сельско-хозяйственные коллективы считаются земельными обществами в том лишь случае, если они состоят не менее чем из 15-ти взрослых трудовых землевладельцев. Членами таких земельных обществ считаются все лица, независимо от пола и возраста, входящие в состав дворов, образующих общество, а также члены коллектива (коммуны и артели); полноправными же его членами считаются, независимо от пола, те из них, которые достигли 18-тилетнего возраста.

Вступление в состав земельных обществ членов происходит принудительно, в силу самого закона и по воле отдельных лиц. Элемент принудительности выражается в том, что совокупность дворов, имеющих общее пользование полевыми землями, считается за одно земельное общество.

В виде общего правила вступление в состав земельных обществ новых безземельных дворов со стороны с правом на пользование землями общества допускается не иначе, как с согласия общества; но в тех обществах, которые признаны в установленном порядке имеющими излишние земли, допускается дополнительное в состав общества новых дворов, по распоряжению земельных органов.

Органами земельных обществ являются сходы и их уполномоченные. Земельные общества имеют значительные права и от них зависит установление порядка пользования различными земельными угодиями и вообще ведение земельно-хозяйственных дел, согласно устава общества и изложенных основных целей земельного дела.

Члены земельных обществ имеют право, с соблюдением правил о выделении земли, выхода из тех обществ, с сохранением прав по землепользованию, но с образованием или нового земельного общества, или вхождением в состав другого общества.

Бедное материальными средствами Рабоче-Крестьянское Правительство принимает возможные меры к поднятию земледельческой промышленности.

6. В этих видах государство содержит целый ряд сельскохозяйственных учебных заведений, выдает стипендии для обучения в них беднейшего селянства, содержит сельскохозяйственные музеи, выставки, показательные и опытные сельско-хозяйственные станции. Рабоче-Крестьянское Правительство широко идет на встречу улучшениям сельскохозяйственного дела путем выдачи премий и понижений налогов за улучшения в области сельского хозяйства, в деле производства внутриселенного землеустройства, мелиорации, вызывая этим самодеятельность сельского населения.

И, наконец, Правительство содействует обеспечению сельского населения кредитом путем организации Союзного Сельско-Хозяйственного Банка, сельско-хозяйственных банков Союзных Республик и местных обществ сельско-хозяйственного кредита, организованных на началах смешанных акционерных обществ, с участием правительственного и частного капитала.

§ 69. О подсобных сельскому хозяйству отраслях промышленности (Об охоте и рыбной ловле).

1. Право охоты в УССР признано за всеми гражданами достигшими совершеннолетия. Однако и для несовершеннолетних граждан могут быть сделаны из'ятия и они могут быть допущены к производству охоты по ходатайству о том охотничьих организаций. Осуществление прав охоты поставлено в зависимость от следующих трех условий: а) отметки о регистрации охотничьего оружия, б) наличия свидетельства на право охоты и в) членского билета охотничьих организаций [1]).

[1]) Собр. Узак. за 1933 г. № 26, ст. 389.

Свидетельство на право охоты выдается, по уплате охотничьего сбора, органами Наркомзема. Охотничьими организациями в УССР являются исключительно Всеукраинский Союз Охотников и Рыболовов (ВУСОР) и его местные органы.

По уставу названного общества, его членами могут быть лишь трудящиеся, т. е. пользующиеся избирательными правами, почему фактически в УССР право охоты принадлежит лишь трудящимся. Правила производства охоты издаются Наркомземом и нарушение этих начал и правил влечет для виновного судебную ответственность по 99 ст. Уг. Код

2. Рыбная ловля, по действующему правилу, подчиняется различным правилам. в зависимости от характера вод, в которых она производится. В этом отношении все воды делятся на три группы: 1) заповедные, 2) промысловые государственного значения и 3) промысловые местного значения.

В заповедных водах ловля рыбы воспрещается. Ловля рыбы в промысловых водах с промышленною целью составляет монополию государства или местных органов по принадлежности, в зависимости от характера этих вод: общегосударственного или местного значения.

Нарушение этой монополии, в смысле ловли в них рыбы с промышленной целью, без испрошения на то специального разрешения, карается, как нарушение всякой другой монополии, по 136 ст. Уг. Код.. Государственные центральные и местные органы, в лице Губернских Исполнительных Комитетов, эксплоатируют рыбные ловли или хозяйственным способом или путем сдачи их в аренду.

Однако, и в водах общегосударственного и местного значения допускается свободная ловля рыбы всеми гражданами, но только для личного потребления. Во всех остальных водах, т. е. являющихся незаповедными, ни промысловыми ловля рыбы предоставляется беспрепятственно всем гражданам.

Правила и порядок производства ловли рыбы регулируются органами Наркомзема, а об'явление вод относящимися к той или иной категории, осуществляется по постановлениям Экономических Совещаний.

§ 70. Мероприятия государства в области лесного хозяйства.

Все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном порядке от земель иного назначения, составляют собственность рабоче-крестьянского государства и образуют государственные лесные фонды Союзных Республик. Заведывание этими лесными фондами находится в ведении Народного Комиссарията Земледелия, в виде общего правила; входящие, однако, в состав государственного лесного фонда лесные участки могут быть с разрешения ЭКОСО соответствующих Республик, передаваемы Наркомземом в пользование обществ и об'единений крестьянского трудового населения (колхозы, комнезамы и пр.), органам коммунального хозяйства, совхозам и иным государственным об'единениям и учреждениям, в том числе лесным и сельско-хозяйственным школам и опытным учреждениям.

Независимо от того, в чьем пользовании леса находятся, они разделяются на две группы: 1) на имеющие защитное и водоохранное значение и 2) не имеющих такового значения. В лесах, признанных защитными и водоохранными, воспрещается обращение лесных участков в другие угодья, воспрещается пастьба скота в защитных дачах, а в водоохранных—запрещается на вырубах и молодняках. Хозяйственное их использование допускается только по утвержденным для них Наркомземом особым планам.

Рубка леса в лесных участках, не признанных защитными и водоохранными, допускается также лишь по планам, утверждаемым местными органами, на основании инструкций, выдаваемых Наркомземом. Нарушение правил пользования лесами может повлечь за собой не только уголовную ответственность, но и имущественную, в виде обязанности облесения соответствующего участка, или возмещения органам Наркомзема расходов по его облесению[1]).

[1]) Лесной Кодекс (Собр. Узак. за 1923 г. № 46, ст. 575).

Надзор за исполнением правил о сбережении и охране лесов возлагается на Наркомзем по Всеукраинскому Управлению лесами и его местным органам, институт лесничих и лесной стражи. Сверх того, в районах лесных хозяйств создаются сельские комиссии содействия сбережению лесов, действующие на территории сельсовета. Комиссии эти состоят из председателя сельсовета, комнезама и местного лесничего. К защите лесов от лесных пожаров и массовых повреждений леса насекомыми и иными бедствиями стихийного характера, может привлекаться местное население в порядке обязательных постановлений. Пользование лесами из казенных лесных дач разрешается исключительно по лесорубочным свидетельствам. Эти свидетельства некоторым слоям беднейшего населения выдаются на льготных условиях[1]).

В лесных дачах, с соблюдением особых правил, издаваемых органами Наркомзема, допускается пастьба скота и охота и т. п. побочные пользования.

§ 71. Государственное регулирование пользования недрами земли.

Месторождения ископаемых, заключающихся в недрах земли, составляют достояние Союза ССР и распоряжение недрами по отношению ко всем заключающимся в них ископаемым, твердым, жидким и газообразным, а равно общее руководство горным делом и непосредственная забота о планомерном развитии всех его отраслей, в частности—выдача разрешений на производство разведочных и эксплоатационных работ и наблюдение за правильностью производства всех горных промысловых работ, сосредотачивается в органах Союза—Высшем Совете Народного Хозяйства.

В отношении производства горнопромысловых работ проводится различие между правами граждан и юридических лиц Союза ССР, с одной стороны, и иностранцами и иностранными юридическими лицами, с другой. За гражданами и юридическими лицами Союза ССР это право признается, за изъятиями, в законах установленными, между тем как

[1]) Правила о порядке отпуска и оплаты леса на корню (Собр. Узак. за 1923 г. № 37, ст. 544).

иностранцы и иностранные юридические лица могут производить эти работы лишь с разрешения Совета Народных Комиссаров СССР в каждом отдельном случае.

Под горнопромысловыми работами законодательство СССР разумеет поиски, разведки, добычи и разработку горных ископаемых. Поиски полезных ископаемых, не связанные с земляными работами, могут быть производимы, без испрошения на то разрешений, повсеместно, исключая местностей, где таковые воспрещены особыми постановлениями. Поиски, сопряженные с производством земляных работ, также допускаются, без необходимости испрашивать на то разрешение, но по соглашению с пользователями, и лишь когда таковое соглашение не будет достигнуто, для производства поисков требуется испросить разрешение местных органов Главного Управления Горной Промышленности, которые дают разрешение по соглашению с подлежащим учреждением, в ведении которого находится поверхность.

Разведкою считается ближайшее выяснение свойств обнаруженного месторождения и того, насколько оно заслуживает разработки. Право разведки предоставляется сроком до пяти лет тому, кто или первый обнаружил в данной местности месторождение ископаемого и заявил о том в месячный срок со времени открытия, местному органу Главного Управления Горной промышленности, или, если открыватель отсутствует,—тому, кто первый заявил о месторождении полезного ископаемого.

Лицо, закончившее разведку, может получить не свыше четырех отводных площадей для разработки ископаемых.

Предоставление отводов производится местными органами Главного Управления Горной Промышленностью.

Право разработки местонахождений недр принадлежит в виде общего правила, лишь лицам, получившим горный отвод. Исключение из этого правила допускается в отношении гидротехнических изысканий и сооружений, для железнодорожных сооружений, а также разработки простых пород строительных материалов, песку, глины и т. п., а равно торфа; последняя разработка допускается, в пределах

городской черты, по распоряжению соответствующих исполкомов. Затем пользователи поверхности вправе разрабатывать простые породы для собственной надобности или для нужд сельского хозяйства и кустарной промышленности. Вне этих случаев для разработки недр требуется получение соответствующего разрешения от органов ВСНХ, выдаваемых за плату, при этом выдача допускается в том лишь случае, если этим не будут нарушены права пользователя или не возмещены ему убытки[1]).

Обязанности по заключению договоров с органами ВСНХ не распространяются на разработки общераспространенных ископаемых, как-то: глины, песку, песчаникав и т. п. Последние виды ископаемых могут свободно, без испрошения на то разрешения органов ВСНХ, разрабатываться пользователями поверхности для удовлетворения собственных нужд.

Что же касается сдачи этих ископаемых в аренду на городских землях для эксплоатации, то таковая производится по договорам, заключаемым с откомхозами, с утверждения УЭС'а[2]).

Разработка же низших пород ископаемых, находящихся на землях гослесфонда, а равно разработка с промышленной целью торфа допускается лишь с разрешения органов Наркомзема[3]).

§ 72. Общие замечания о промышленности и торговле.

1. Все ранее существовавшие организации промышленников и торговцев, об'единявшие их, как лиц определенного класса и дававшие им корпоративные права, в Советских Республиках упразднены. Советские законы не предусматривают никаких особых организаций представителей частной промышленности и торговли, кроме кооперативных организаций, в виде промысловой кооперации, потребительской кооперации, обслуживающей потребителей, и комитетов рыноч-

[1]) „Вестник ЦИК СССР" за 1923 г. № 1, ст. 11.
[2]) Сб. Уз. УССР за 1923 г. № 13, ст. 239.
[3]) Закон о лесах УССР ст. 70 (Сб Уз. 1923 г. № 40, ст. 375).

ных торговцев из торгующих на рынках. Организованные в последнее время Советы С'ездов промышленности, торговли и транспорта, а равно торговые палаты, относятся нами к числу организаций, содействующих развитию торговли и промышленности, а не представляющих интересы промышленников и торговцев.

Торговец и промышленник в Советских Республиках выступает в своей деятельности единолично или в коллективах исключительно частноправного вида, каковы: акционерные общества, полные и на вере товарищества и т. п. организации, изучаемые в курсах торгового и гражданского права. Право организовывать торговые и промышленные предприятия в Советских Республиках признано за всеми гражданами (ст. 5 Гр. Код.).

В этой, однако, профессиональной деятельности частные торговцы и промышленики встречают в Советских Республиках серьезного конкурента, в лице госорганов и кооперации, а в некоторых областях и монополиста или фактического, или даже и юридического, закрывающего для них поле деятельности в сфере монополизованной промышленности и торговли.

В области промышленности, сверх того, существуют ограничения для частных лиц в правах владения предприятиями: исключительное право на содержание крупных предприятий принадлежит только государству и кооперации, частным лицам содержание крупных промышленных предприятий может быть предоставлено лишь в форме концессий, выдача коих зависит лишь от органов СССР. Таким образом, для частных лиц открывается поле деятельности в области промышленности лишь мелкой и кустарной и средней.

В основу законодательства о мелкой и кустарной промышленности положены принципы свободы, в основу законодательства о средней промышленности положены принципы разрешительной системы. Внешняя торговля в Советских Республиках является государственной монополией, а в основу законодательства о внутреней торговле положены в виде общего правила, принципы свободы.

§ 73. Советское законодательство о промышленности.

1. Под промышленностью в теоретических курсах разумеется осуществляемая в виде профессии, законом дозволенная деятельность, направленная на извлечение прибыли, исключая деятельность отнесенную к либеральным профессиям, или к добывающей промышленности. В частности сюда не может быть отнесено содержание школ, аптек, адвокатура, железно-дорожные предприятия, страхование и т. д. Открытие кустарного и мелкого промышленного предприятия, как сказано, предоставлено исключительно усмотрению граждан. Для этого не нужно испрашивать чьего-либо разрешения, но каждый гражданин может быть владельцем лишь одного мелко-промышленного предприятия [1]). Мелко-промышленными предприятиями признаются те, в коих занято не свыше 10 с механическим двигателем или 20 без механического двигателя наемных рабочих, включая и работающих на дому.

Предельные, однако, нормы для мелко-промышленных предприятий каждой отрасли промышленности устанавливаются в административном порядке Президиумами Высших Советов Народного Хозяйства.

Для открытия мелко-промышленных предприятий необходимо соблюдение следующих условий: выборка промыслового патента, регистрация предприятия в местных органах ВСНХ. И лишь с точки зрения соблюдения законов и правил охраны труда, закон требует [2]), чтобы „все государственные, общественные и частно-владельческие, фабрично-заводские, сельско-хозяйственные, ремесленные, кустарные и т. п. промышленные предприятия, в коих применяется наемный труд, а также промысловые, кооперативные товарищества и артели, не применяющие наемного труда, испрашивали разрешения отделов труда в случаях: а) открытия предприятия впервые, б) перевода в новое помещение, в) пере-

1) Пост. СНК РСФСР от 7-го июля 1921 г. „О кустарной и мелкой промышленности". Пост. СНК УССР от 26-го июля 1921 г. (С. У. за 1921 г. № 13, ст. 389).

2) Собр. Узак. УССР за 1923 № 43, ст. 556.

устройства здания, г) изменения оборудования, расширения предприятия. Если, однако, в течение двухнедельного срока не последует ответа на ходатайство о разрешении открытия или изменения предприятий, не имеющих особых установок, то они могут быть открыты, или изменено их оборудование и без таковых разрешений. Кроме того, установлена особая обязанность владельцев предприятий сообщать органам санитарного надзора, за неделю до открытия деятельности, о всяком открываемом предприятии, занятом массовым изготовлением, хранением, перевозкой, продажей и отпуском для общественного употребления пищевых продуктов, напитков и вкусовых веществ [1]).

Промышленные предприятия подлежат следующим специальным повинностям: а) доставление статистических сведений, б) производство определенных отчислений на культнужды, в) внесение взносов на социальные страхования по всем его видам, г) подписка на „Вісти ВУЦВК" и Бюллетень Наркомтруда. С другой стороны, законодательство предоставляет и целый ряд льгот для промышленных предприятий: а) воспрещение национализации и реквизиции их, б) воспрещение закрывать их в административном порядке, исключая случаи невыборки промыслового патента.

Европейское, в частности—немецкое, законодательство, проводит различие между осуществлением 1) промысловой деятельности в так называемых постоянных предприятиях, связанных с определенным местом, и 2) промысловой деятельности, связанной с переходом с одного места на другое в каковых случаях требуется иметь особое свидетельство на ведение промышленности вне определенного места.

В Советском законодательстве в этом отношении не проводится какого-либо различия между правами на ведение промышленности в устойчивых предприятиях и вне их.

Из'ятия из правила, что для открытия промышленных предприятий не требуется разрешений, установлены лишь в отношении некоторых видов промышленности, как-то: предприятий полиграфической промышленности, папиросных

1) Собр. Узак. УССР за 1925 г. № 8 ст. 61.

мастерских, подлежащих регистрации в Губфинотделах, с воспрещением открывать их в поселках, где нет агентов косналога, а также в уездах, где имеются плантации желтых немахорочных табаков или свалочные пункты и оптовые склады, в которые означенные табаки поступают [1]), фармацевтических лабораторий и заводов; последние могут быть открыты лишь с разрешения ВСНХ (С.У. за 1922 г. № 31, ст. 440).

Равным образом предприятия средних размеров могут быть открываемы лишь с особого разрешения.

§ 74. Законодательство о внутренней торговле.

В соответствии с принципом свободы торговли, положенным в основание законодательства о торговле (С. У. УССР за 1922 год № 35, ст. 547), для открытия торгового предприятия не требуется, в виде общего правила, испрошения разрешения. Для этого достаточна лишь выборка торгового патента и регистрация торгового предприятия.

Исключения из этого правила установлены в отношении лишь некоторых видов торговли и некоторых местностей. В частности сохраняется разрешительная система на открытие торговли предметами санитарии и гигиены, вином, порохом, оружием, валютой, печатными шрифтами и вообще предметами тиснения, каковая торговля может производиться лишь с особого разрешения. Кроме того, в пограничной полосе совершенно не допускается разносная и развозная торговля, а равно торговля золотом и драгоценностями.

Сверх того, и внутри страны продажа некоторых предметов может производиться лишь государственными органами, например некоторых видов платины, золотой валюты спирта для промышленных и иных особых целей и т. п.

На торговые предприятия возложены те же особые повинности, как и на промышленные предприятия, а именно: а) доставлять статистические сведения, б) производить отчисления на культнужды, в) выписывать „Вісти ВУЦВК“ и Бюллетени Наркомтруда, и сверх того ведение особых

1) Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 1-го марта 1923 г. и на Украине ВУЦИК от 13-го июля 1923 г. (С. У. за 1923 г. № 22-23, ст. 347).

торговых книг, характеризующих материальное состояние торговых предприятий. Вместе с тем действующее законодательство подчиняет внутреннюю торговлю более строгому регулированию государственных органов.

Постановлением Совета Народных Комиссаров от 22 февраля 1924 г.[1]) предоставлено право комиссии по внутренней торговле при СТО СССР, преобразованной ныне в Народный Комиссариат Внутренней Торговли, право регулировать товарные цены на все товары, обращающиеся на внутреннем рынке Союза ССР, во всех стадиях их торгового обращения, а именно: а) предельные цены для оптовой оптово-розничной и розничной продажи и покупок товаров и допустимые от них скидки и накидки; б) установить списки товаров, продажа или покупка которых по ценам выше или ниже предельных не допускается.

Эти постановления о предельных ценах обязательны не только для государственных и кооперативных организаций но и для частных лиц. При этом названным постановлением предоставлено Комиссии при СТО право уполномачивать преобразованные теперь в Наркоматы комиссии по внутренней торговле при ЭКОСО Союзных Республик и местные Исполнительные Комитеты вносить, в указанных ею пределах, изменения в установленных ею предельных ценах в зависимости от местных условий. Все те гарантии, которые законом установлены для промышленных предприятий, распространяются и на торговые предприятия. Торговые предприятия крупных размеров подлежат внесению в торговые регистры, содержимые Народными Комиссариатами торговли и их органами.

§ 75. О внешней торговле

Внешняя торговля в СССР является предметом государственной монополии. Ее осуществление возлагается на Народный Комиссариат Внешней Торговли СССР, представителями которого в Союзных Республиках являются уполномоченные Народного Комиссариата Внешней Торговли СССР

[1]) Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР за 1924 г. № 3, ст. 101.

при Совнаркоме подлежащей Союзной Республики. Уполномоченные наделены правом совершать операции по внешней торговле, в пределах и по планам, устанавливаемым для них Народным Комиссариатом Внешней Торговли.

Независимо от органов Народного Комиссариата Внешней Торговли, право на совершение операций по внешней торговле осуществляется государством через производственные государственные предприятия и об'единения, а также через акционерные и другие общества по внешней торговле и кооперативные государственные организации. Производственные об'единения и предприятия, а также кооперация, акционерные и другие общества по внешней торговле получали право на самостоятельное ведение торговых операций на внешнем рынке на основании особых постановлений ЭКОСО или СТО Союзных Республик, а ныне, после образования Союза ССР, право выдавать такие разрешения принадлежит СТО СССР.

Равным образом и иностранные торговые фирмы и предприятия не могут совершать в Советских Республиках торговых операций или содержать предприятия без особых на то разрешений со стороны Главного Концессионного Комитета СССР. При этом лицам, состоящим на Советской государственной службе, вообще воспрещено принимать на себя представительство иностранных фирм и организаций, а не состоящие на государственной Советской службе лица могут брать представительство только тех иностранных фирм и организаций, которые допущены к производству торговых операций.

Неисполнение этих правил гражданами УССР влечет для них уголовную ответственность по 136 ст. Уг. Код.

Техника производства внешней торговли построена на институте контингентирования товаров, подлежащих ввозу или вывозу.

Высшими экономическими органами Союза ССР устанавливаются периодические контингенты на основные предметы, ввоз и вывоз которых подлежит ограничению.

Установленные контингенты на вывоз распределяются между производственными госпредприятиями и их об'еди-

нениями, кооперативными организациями и смешанными обществами, коим предоставлено право экспорта за границу.

Равным образом контингенты на импорт товаров также распределяются между торговыми представительствами, госпредприятиями и их об'единениями, которым предоставлено право импорта.

Право на производство торговых операций по внешней торговле удостоверяется особыми удостоверениями, выдаваемыми органами Народного Комиссариата Внешней Торговли, в соответствии с контингентами, определенными для получающих разрешения. Тем же лицам, коим разрешается производство за границей только отдельных сделок, соответствующие разрешения на то выдаются в форме лицензий. Перевод и отсылка за границу валютных ценностей допускается только через Госбанк или иные имеющие на то право кредитные учреждения и при том в размерах, строго определенных[1]).

§ 76. О мерах содействия развитию промышленности и торговли.

В целях развития промышленности и торговых операций, в Советских Республиках организованы содействующие торговле установления: биржи товарные и фондовые, ярмарки, ряд государственных кредитных установлений, а также допускается учреждение общественных кредитных установлений, в виде обществ взаимного кредита, существуют советы с'ездов торговли и промышленности, и, наконец, организованы специальные об'единения торговцев на рынках—комитеты рыночных торговцев; в последнее время организуются и торговые палаты, в качестве общественных организаций, содействующих развитию торговли.

Биржи утверждаются на основании особого типового устава, по постановлениям Народного Комиссариата Внутренней Торговли. Главная цель, которую преследуют биржи, это, содействие совершению торговых сделок и выявлению торговых цен. В состав биржи, главным образом, входят на

[1]) Постановление СНК РСФСР от 19-го апреля 1923 года. В УССР Собр. Узак. за 1923 г. № 25, ст. 361.

правах членов представители государственных и кооперативных торговых и промышленных организаций, а также допускаются и частные лица, занимающиеся торговыми операциями.

Той же цели служат и ярмарки. Они учреждаются, если имеют местное значение, по постановлениям Губ. ЭКОСО, а ныне, в связи с упразднением последних, губисполкомами Ярмарки же, имеющие значение республиканское или даже союзное значение, утверждаются по постановлениям соответствующих экономических органов республиканского или союзного значения.

Кредитные установления находятся в ведении Наркомфина. Общественные кредитные установления допускаются к деятельности лишь с разрешения Наркомфинов Союзных Республик. Советы С'ездов промышленности, торговли и транспорта, являются обществами, об'единяющими, на основании специально утвержденных для них уставов, по преимуществу государственную и кооперативную промышленность и торговлю. Главная их цель—выявление потребностей промышленности, торговли и транспорта и защита их интересов перед государственными учреждениями.

Комитеты рыночных торговцев являются публично-правовой организацией. Их главная цель—поддержание рынков и базаров в чистоте и надзор за соблюдением на рынках законов о торговле. Им предоставляется право самообложения на удовлетворение нужд комитетов.

§ 77. О путях и средствах сообщения.

1. Пути сообщения в Советских Республиках разделяются на общегосударственного и стратегического значения, с одной стороны, и местного значения, с другой. Точного, однако, разграничения между указанными видами сообщений в Советских законах не проводится. Приведенное различие между видами путей сообщения имеет, главным образом, значение для разрешения вопросов, в чьем ведении находятся пути сообщений и за чей счет они должны содержаться.

К путям сообщений первого вида относятся: железные дороги, водные (речные и морские) пути и шоссейные и грунтовые дороги, но из последних только те, которые отнесены к числу таковых особыми постановлениями союзных органов. Все эти пути сообщения, а также соответствующий железнодорожный и государственный и водный транспорт, находятся в управлении Народного Комиссариата Путей Сообщения. Напротив, пути сообщения местного значения находятся в управлении Отделов Коммунального Хозяйства местных Исполкомов, и Народный Комиссариат Путей Сообщения сохраняет лишь общий надзор за всеми видами местного транспорта.

Проводимое во всех западно-европейских государствах различие путей местного значения на пути общественного и частного пользования не известно Советскому законодательству, находящемуся в этой области еще в состоянии зарождения. Пути сообщения, в смысле того пространства поверхности, которое служит интересам общественного пользования, являются тем описанным выше видом общественной собственности, который имеет специальное предназначение и изменение назначения которого или даже использование по иному назначению не может быть допущено, без специального на то разрешения управомоченных учреждений.

В частности, в интересах развития судоходства, Совет Труда и Обороны СССР воспрещает устройство кем бы то ни было мостов и переправ на судоходных и сплавных реках, без особого разрешения, а равно не допускает непредусмотренных союзными органами сборов и налогов за пользование путями сообщения. Надзор за тем, чтобы пространство поверхности, служащее для путей, не использовалось для других целей, чем для каковых оно предназначено, а также принятие мер к устранению препятствий к использованию путей сообщения, возлагается прежде всего на ведомственные органы путей сообщения, а затем и на общие органы, которым вверена охрана общественного порядка.

2. Железнодорожный и водный транспорт в Советских Республиках национализированы. От национализации освобожден в УССР лишь мелкий водный транспорт: все

пассажирские и буксирные паромоторные суда до 15-ти номинальных сил, а не паровые суда не свыше 12-ти сажен длины[1]).

Железные дороги и их подвижной состав являются изъятыми из частного оборота и не могут быть отчуждаемы и закладываемы теми органами, в ведении коих они состоят а также на них не может быть обращено взыскание за долги.

Находящиеся в ведении государства подъездные пути железных дорог и линии второстепенного значения могут быть сдаваемы Наркоматом Путей Сообщения в арендное пользование как государственным учреждениям и предприятиям, так и кооперативным и общественным организациям и частным лицам на договорных началах. Что касается национализированных судов, то ныне они должны считаться уже исключенными из числа предметов, изъятых из частного оборота, так как и продажа и залог их ныне допускаются, но с соблюдением некоторых ограничений[2]).

За торговыми морскими судами устанавливается в Советских Республиках особый контроль со стороны местного морского транспортного пункта ГПУ (пост. СНК РСФСР от 6-го октября 1920 г. и СНК УССР от 18 января 1922 г. С. У. за 1922 г. № 3, ст. 38) и сверх того со стороны Портовых Управлений. В интересах учета средств морского транспорта и обеспечения прав на морские суда как в пределах Советской Республики, так и за ее границей установлена обязательная для всех морских Советских судов приписка к порту, а для судов вместимостью 20-ти и более рейестровых тонн введена сверх того еще и регистрация их в судовом реестре.

§ 78. О средствах народной связи.

Средствами народной связи, выражаясь языком Советского законодательства, считаются: почта, телеграф, радио-телеграф и телефон; они находятся в ведении Народного Комиссариата почт и телеграфов, исключая некоторых специальных видов

---

[1]) Декрет СНК РСФСР от 26-го января 1918 г. Постановление УЭС от 7-го июля 1922 г. (С. У. за 1922 г. № 30, ст. 463).

[2]) С. З. СССР за 1924 г. № 4, ст. 54.

связи, находящихся в ведении Военного Ведомства, Исполкомов и др. ведомств.

Устройство и эксплоатация почты составляет в Советских Республиках государственную монополию, поэтому никто не может, в виде профессии или вообще за вознаграждение, заниматься доставкой посылок и писем, под страхом уголовной ответственности. Народный Комиссариат почт и телеграфов не лишен, однако, права, и даже, напротив, ему рекомендуется постановлением Совета Труда и Обороны передавать, на договорных началах, местным исполкомам содержание убыточных почтовых линий местного значения. Все услуги, оказываемые почтово-телеграфным ведомством, даже государственным учреждениям и предприятиям, подлежат оплате ведомствами за наличный расчет [1]).

Содержание и эксплоатация телефонов переданы, в виде общего правила, местным исполкомам, исключая некоторых видов телефонных сетей, специальным постановлением оставленных в ведении Народного Комиссариата почт и телеграфов [2]). Другие виды связи, как радиостанции, с разрешения Народного Комиссариата Почт и Телеграфов и под его контролем также могут быть переданы в эксплоатацию государственных, кооперативных и общественных организаций и частных лиц, с оставлением за Народным Комиссариатом Путей Сообщения права надзора за ними и закрытия их в административном порядке, в случаях, когда деятельность их будет признана вредной для интересов государства [3]).

---

[1]) Собр. Узак. УССР за 1922 г. № 31, ст. 480.
[2]) С. З. СССР за 1924 г. № 6, ст. 70.
[3]) С. З. СССР за 1924 г. № 3, ст. 41.

ГЛАВА XVI.

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ ТРУДА.

Литература: Hillguit. Socialism in theory and Practice. Heinrich Herkner. Die Arbeiterfrage". Parvus. Der Sewerkschaftliche Kampf, изд. 1908 г. Карл Маркс. Капитал т. I. И. С. Войтинский. Организация труда и трудовое право (в жур. „Советское Право" за 1922 г.). П. Каминская. Советское трудовое право, изд. 1925 г. Д-р Н. А. Вигдорчик. Теория и практика социального страхования. Ф. Д. Моркузок. Труд в Германии. Трудовые учреждения. Положение трудящихся.

§ 79. Общие замечания о Советском законодательстве по труду.

Советские Республики, как государства по преимуществу трудящихся, с особой тщательностью относятся к устранению всякой эксплоатации человека в сфере применения труда. Резко меняющиеся условия экономической жизни Советских Республик не могли, разумеется, не отразиться на их законодательстве в этой области. Эти колебания экономических отношений с наибольшей полнотой отразились в трех важнейших законодательных актах, направленных к наиболее полному обеспечению прав трудящихся: 1) Кодексе законов о труде 1918 г., 2) Временном положении о тарифах 1920 г., являющемся по существу новым кодексом законов о труде, и 3) Кодексе законов о труде 1922 г.

Первые два из этих законодательных актов построены на принципах трудовой повинности населения, как общего правила применения труда, при чем неблагоприятные условия военного коммунизма 1920 года оставили во Временном Положении о тарифах след, в виде целого ряда статей, ограничивающих права некоторых категорий трудящихся

по сравнению с предоставленными им в Кодексе законов о труде 1918 года.

Третий важнейший законодательный акт о труде, Кодекс законов о труде 1922 года, построен на принципах свободы труда и допускает применение трудовой повинности лишь в виде исключения, для борьбы со стихийными бедствиями и в иных случаях, определяемых в законодательном порядке.

Принципы свободы применения труда, положенные в основание кодекса законов о труде, нашли дальнейшее завершение в ряде других законодательных и правительственных актов, как то: 1) во временных правилах о службе в государственных учреждениях, 2) в положении о квартирниках и 3) в особых из'ятиях, проведенных в административном порядке, из строгого применения правил о найме служащих и рабочих исключительно через биржу труда, и ныне в упразднении бирж труда, 4) в специальных правилах о службе в милиции и местах лишения свободы, 5) в запрещении регистрировать на бирже труда некоторые категории безработных (Известия ЦИК СССР за 1924 г. № 180) и т. п.

Сущность этих изменений сводится к замене единого типа законодательства о труде, характерного для эпохи военного коммунизма, на различные виды, применяемые в отношении лиц различных профессий: для лиц, состоящих на военной службе, в государственных учреждениях, в милиции, в местах лишения свободы, для лиц, получающих работу на дом, в сельском хозяйстве; при чем в различных указанных областях из'ятия из правил Кодекса законов о труде сделаны более или менее значительные.

§ 80. Основные начала действующего законодательства о труде.

1. Признавая принцип свободы труда за основу современной эпохи, Советское законодательство оставляет, в виде общего правила, за правительством регулирование труда.

В отличие от ранее существовавшей системы, ныне поступление на службу как в государственные и общественные учреждения, так и к частным лицам может

последовать по непосредственному соглашению нанимателя и начимающегося. Биржи труда, являвшиеся органами, которые производили подбор служащих и рабочих для нанимателей путем осуществления монопольного права командировать на работы служащих и рабочих как в государственные, так и общественные и частные установления и к частным лицам, нуждающимся в наемной силе, ныне упразднены. Вместо них учреждены ныне посреднические камеры, при чем содержание их сделано государственной монополией. И лишь в виде из'ятия законодательство предоставляет ныне Народному Комиссариату Труда устанавливать наем служащих тех или иных категорий через органы Наркомтруда.

Соглашение о применении труда может быть индивидуальным или коллективным: в форме индивидуального или коллективного договора, при чем предельный срок коллективного договора устанавливается наркоматами труда по соглашению с профсоюзами, а срок индивидуального договора не может превышать одного года.

Расторжение трудового договора до срока может последовать для обеих сторон лишь по основаниям, в законе указанным. Досрочное расторжение нанимателями коллективного трудового договора влечет для них уголовную ответственность. Профессиональным, однако, союзам предоставляется право досрочно расторгнуть трудовой договор, и при этом профессиональные союзы не несут имущественной ответственности по коллективным договорам (ст. 20 Код. зак. о труде).

Законодатель подробно регламентирует в кодексе законов о труде все существенные моменты правоотношений, возникающие в связи с применением наемного труда, а именно: о порядке найма и предоставления рабочей силы, о порядке привлечения к трудовой повинности, о коллективных договорах и о трудовом договоре, о правилах внутреннего распорядка, о нормах выработки, вознаграждении за труд, продолжительности рабочего времени, о времени отдыха, об ученичестве и применении труда женщин, а также об охране труда.

Действующее законодательство по труду восполняется нормативными административными постановлениями, технически называемыми правилами внутреннего распорядка. Они издаются в целях регулирования труда в предприятиях, учреждениях и хозяйствах с числом занятых лиц не менее пяти.

Издание примерных правил внутреннего распорядка возлагается на Наркомтруд, по соглашению с профсоюзами и Высшим Советом Народного Хозяйства. Для отдельных же государственных, общественных и частных учреждений и предприятий правила внутреннего распорядка вырабатываются по соглашению между администрацией предприятия и местными отделениями соответствующих профсоюзов и утверждаются инспекторами труда, а для отдельных отраслей промышленности и народного хозяйства, для центральных учреждений или предприятий, для групп предприятий, непосредственно связанных между собою, и для особо важных для государства учреждений и предприятий, правила внутреннего распорядка могут вырабатываться непосредственно в центре, по соглашению профсоюзов и администрации, и утверждаются Народным Комиссариатом Труда.

В виде общего правила, нарушения нанимателями существенных норм Кодекса законов о труде влечет для них уголовную ответственность (ст. 132 Уг. Код.), а нарушение правил внутреннего распорядка может влечь денежные взыскания, если это предусмотрено в правилах внутреннего распорядка (ст. 43 Код. Зак. о труде) или расторжение трудового договора.

2. В регулировании жизни предприятий и учреждений громадное значение отведено конфликтно-нормировочным комиссиям, каковыми являются особые установления, избираемые на паритетных началах предприятием или учреждением и рабочими и служащими.

Независимо от сего общий надзор за соблюдением учреждениями, предприятиями, хозяйствами и лицами постановлений Кодекса законов о труде, декретов, инструкций, распоряжений и коллективных договоров в части, касающейся условий труда, охраны здоровья и жизни

трудящихся, возлагается на состоящую в ведении Наркомтрудов Инспекцию Труда, Техническую Инспекцию и Санитарную Инспекцию. Инспекциям труда предоставлены широкие права по надзору за предприятиями, а также право привлечения к ответственности виновных в неисполнении законов и предписаний по труду.

Независимо от этого Инспекции труда предоставляется право принимать экстренные меры к устранению условий, непосредственно угрожающих жизни и здоровью рабочих, хотя бы принятие указанных мер и не было предусмотрено специальными законами и административными постановлениями высших органов.

Все служащие и рабочие всех учреждений и предприятий должны быть застрахованы за счет учреждений, предприятий и лиц, у которых они работают, в кассах социального страхования, находящихся в ведении Народного Комиссариата Труда. Социальное страхование производится на случай временной утраты трудоспособности, болезни, инвалидности, смерти, а также безработицы.

Размер взносов, подлежащих уплате предприятиями по социальному страхованию, определяется в законодательном порядке (XVII гл. Кодекса законов о труде).

ГЛАВА XVII.

О ПРИЗРЕНИИ.

Литература: См. вышеуказанные курсы по административному праву, а также соч. Л. Забелина. Теория социального обеспечения, изд. 1924 г. Проф. З. Р. Теттенборн. Страхование рабочих, как результат классовой борьбы. Изд. 1922 г. Проф. В. А. Гаген. Право бедняка на призрение, 1907 г. Его же. Западно-европейский бедняк, изд. 1912 г. Проф. А. И. Елистратов. Очерк административного права 1922 г.

§ 81. Общие замечания о призрении.

1. Оказание материальной помощи лицам, впавшим в состояние нищеты, долгое время было делом частной инициативы, осуществляемой сначала в форме индивидуальной, простой подачи милостыни, а впоследствии коллективной: в форме деятельности разного рода благотворительных обществ и союзов. Наиболее богатые из современных государств не остановились на этой форме помощи неимущему.

Многие из них, как Англия, Франция, Германия, возложили на государства и местные организации оказание помощи, не устраняя при этом и частной и общественной самодеятельности в указанной области.

Наиболее полное выражение принцип огосударствления всего дела помощи неимущим получил в Советских Республиках. В первый же период Советской власти, Правительство трудящихся возложило обязанность призрения всех неимущих на государство, в соответствии с чем, все благотворительные общества были национализированы.

Естественно, что такие задачи оказались не под силу бедным материальными средствами Республикам трудящихся, вынужденных к тому же вести войну с враждебным им капиталистическим миром.

В соответствии с этим, в связи с новой экономической политикой, происходит резкое изменение в принципах оказания помощи нуждающимся. Таковая перестраивается на новых и при том менее однородных началах: в основу оказания материальной помощи: 1) рабочим и служащим ныне принято социальное их страхование за счет нанимателей, о котором было сказано выше, 2) для лиц, оказавших особые заслуги перед Революцией, а также научных работников, в основание принят принцип их пенсионирования, 3) равным образом для военных инвалидов и их семей, а также семей лиц, находящихся на военной службе, введены специальные правила их пенсионирования и оказания им материальной помощи, 4) специальные правила установлены для оказания помощи жертвам контр-революции и, наконец, 5) в меру имеющихся ресурсов, государство чрез свой орган Народный Комиссариат Социального Обеспечения и другие органы не отказывается от оказания материальной помощи остальным нуждающимся. Наряду с этим, ныне Рабоче-Крестьянское Правительство открывает широкое поле и общественной инициативе в деле помощи неимущим, в деревнях по преимуществу чрез крестьянские (селянские) комитеты общественной взаимопомощи; в городах, главным образом, помощь оказывается через профессиональные организации, международные общества помощи, а также и частные общества, которым открывается путь к оформлению своего правового положения, в порядке закона 1922 г. об обществах, не преследующих целей извлечения прибыли.

Этот процесс развития и разнообразия форм призрения в Советских Республиках об'ясняется тем, что колоссальное обеднение населения и великая нужда в помощи неимущим настолько грандиозны, что здесь приходится действовать „по принципам ударности", а не по строго разработанной определенной системе.

§ 82. О государственном призрении.

Для оказания материальной помощи неимущим служат источники разного вида: 1) отпуск государством и местными советами средств на дело помощи трудящемуся; 2) случайные

поступления от конфискованного и выморочного имущества, поступающего в органы Собеза, и 3) от доходов с принадлежащих Собезу имуществ и от коммерческих и промышленных предприятий, содержимых Собезом (С. У. за 1922 г. № 8, ст. 133) и пользующихся разного рода льготами от государства в области налогов и использования государственного имущества.

Государственные и местные бюджетные средства ассигнуются, по преимуществу, на выдачу пенсий лицам получавшим содержание из государственных или местных средств (ст. 79 Врем. Полож. о местных финансах), а также на содержание различных установлений призрения, находящихся при Собезе.

Независимо от бюджетных и описанных не бюджетных средств органов социального обеспечения, последние имеют косвенную поддержку в деле помощи нуждающимся в тех повинностях, которые налагаются государством в отношении лиц, находящихся на социальном обеспечении. В частности, по законодательству УССР, лицам, находящимся на социальном обеспечении, предоставлены льготные условия в отношении размера квартирной платы, освобождения их от административных выселений, льготный для них тариф для платежа за коммунальные услуги, для отпуска им леса и т. п.

В отличие от европейского законодательства, Советское право организацию призрения не приурочивает к определенным территориальным районам, в соответствии с этим, нуждающийся в призрении, независимо от его места происхождения или постоянного пребывания, получает помощь там, где он в данное время находится.

Некоторые лишь нерешительные шаги в деле организации призрения на территориальных началах можно видеть в постановлении ВУЦИК от 23 февраля 1924 г. о передвижении инвалидов, в каковом законе воспрещается государственным учреждениям направлять инвалидов в другие места для жительства вне случаев, точно описанных в законе, а также предоставляется право органам Собеза прибывших к ним из других мест инвалидов, без достаточных к тому оснований, или возвращать обратно, в место, откуда

они прибыли, или отказывать им в материальном вспомоществовании от государства.

Призрение оказывается из государственных средств не только органами Собеза, но и Наркомпросом—детям, начиная с 3-хлетнего возраста в детских домах, и Наркомздравом—детям до 3-хлетнего возраста в содержимых им домах.

§ 83. Об общественном призрении.

Главным образом общественное призрение оказывается, организациями двух видов: селянскими (крестьянскими) комитетами общественной [1]) взаимопомощи и действующими под надзором особых организаций: комитетов иностранной помощи и иностранными обществами помощи. Комитеты являются организациями занимающими особое, среднее место между государственными органами и частными обществами. Селянские комитеты общественной взаимопомощи организуются на Украине сельскими обществами и пользуются целым рядом льгот и привилегий. Они рассматриваются как органы на местах Народного Комиссариата Социального Обеспечения; на поддержание и развитие их деятельности из местных средств ассигнуются в их пользу средства, а также для них отводятся определенные участки земли для общественных запашек, на нужды призреваемых ими лиц.

Комитеты иностранной помощи существуют: при ЦИК'е Союза ССР и при ЦИК-ах Союзных Республик. Они ведают, главным образом, вопросами о разрешении иностранным организациям открыть свою деятельность по оказанию помощи Советским Республикам, надзором за их деятельностью, распределением средств, полученных от иностранных организаций на нужды призрения, организацией за границей сборов на дело помощи нуждающимся в Советских Республиках.

Из других организаций заслуживают упоминания центральная и местные комиссии помощи больным и раненым красноармейцам, инвалидам войны и демобилизованным (С. У. за 1924 г. № 20, ст. 603), Общества содействия пострадавшим революционерам, Общества политических ка-

[1]) С. У. УССР за 1925 г. № 3, ст. 21.

торжан и пр. организации. К числу таковых же форм надлежит отнести коллективы безработных, организуемых биржами (ныне бюро) труда, где, с одной стороны, сочетаются принципы собственной самопомощи в виде сотрудничества безработных, а с другой, и помощи им государства и местных профессиональных советов, предоставляющих таковым коллективам целый ряд льгот и привилегий. И, наконец, Центральный комитет содействия ученым и Комиссия по охране материнства и детства также должны быть отнесены к ряду учреждений, оказывающих материальную помощь нуждающимся.

ГЛАВА XVIII.

О МЕРАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ЖИЛИЩЕМ.

Литература: См. вышеназванные сочинения Hillguit'a, проф. Piloty, проф. A. Nussbaum, das Heutige deutsche Wirtschaftsrecht. Проф. Иваницкий. Жилищное законодательство Англии после войны (Журн. Коммун. Хозяйство за 1923 г.). Проф. В. Л. Кобалевский. Жилищное право, изд. 1925 г. Кобленц. Жилищное право—1925 г. Проф. В. Л. Кобалевский и И. М. Готфрид. Жилищное законодательство Украины, изд. 1924 г.

§ 84. Общие замечания о жилищной проблеме.

В течение многих веков потребность в жилье удовлетворялась разрозненными усилиями отдельных лиц. В капиталистических странах, с их быстрым ростом населения и медленностью возведения строений, отстающего от потребностей населения в жилье, впервые получила острый характер жилищная нужда, а вместе с ней и убийственная эксплоатация на этой почве населения, грозящая его вырождением. В первое время откликнулись на нее лишь благотворительные и филантропические общества; ими были предприняты меры к созданию рабочих жилищ, но все эти меры носили характер паллиатива по сравнению с грандиозностью жилищной проблемы. Государство же в отношении жилищной проблемы долгое время ограничивалось мерами лишь чисто полицейского характера: принимались мероприятия к тому лишь, чтобы домостроения не возводились с нарушением определенного плана застройки, застройки не производились с нарушением санитарных и строительных правил и чтобы строения, угрожающие общественной безопасности, или уничтожались, или приводились в состояние безопасное.

Впервые лишь за время войны, воюющие государства, в связи с резким обострением жилищной нужды, поставили в число своих задач обеспечение населения жилищем. Эта проблема государствами Европы пока еще лишь поставлена, но нигде она не получила удовлетворительного разрешения [1]), хотя уже намечены пути ее разрешения: 1) путем постройки государством или при его содействии организациями и частными лицами домов для бедных—английская система; 2) путем вмешательства в договорные отношения государственных органов для смягчения затруднительного положения—немецкая система и 3) рационального использования существующих жилищ для рабочих и вмешательства государства в договорные отношения в интересах пролетариата, а также постройка для него жилищ—Советская система.

§ 85. Обеспечение населения жилищем.

1. Все домостроения в городах и поселениях городского типа об'явлены в Союзных Республиках национализированными, за исключением мелких домостроений, возвращенных собственникам. Размер домостроений, подлежащих возвращению, определяется различными признаками для различных Республик и не одинаков в одной и той же Республике для различных местностей, а также для лиц различных классов общества. В общем по Украине имеется тенденция возвращать только те домостроения, которые не давали избирательных прав в городские думы по дореволюционной оценке. Рабочим же домостроения возвращались стоимостью, увеличенной на 50%.

Возврату в порядке денационализации подлежат не все домостроения, а лишь те, которые в большей своей части не заняты государственными или профессиональными организациями; кроме того, в УССР не подлежат возврату домостроения: а) бывшим полицейским и жандармским служащим,

[1]) Грандиозная программа английского буржуазного правительства построить в 5 лет 1.000.000 жилищ для трудящихся в течение пяти лет после войны, в действительности слабо осуществляется. За истекшие 6 лет при содействии государства в Англии построено 375,165 домов трудящимся (The Ekonomist за 1925 г. от 28 февраля The Achievement of Building Industry).

шпионам, провокаторам; б) бывшим служащим враждебных контр-революционных разведок, а равно и лицам, признанным врагами трудящихся, и в) лицам, приобревшим домостроения в собственность позже первого января 1919 г.

Затем не подлежит возврату более одного домостроения на семью, как равно воспрещается и приобретение семьею более одного домостроения в городах и поселениях городского типа.

Таким образом, в отношении городов и поселений городского типа действует принцип, что все домостроения в них являются национализированными, за исключением возвращенных в порядке денационализации. В сельских местностях действуют иные начала: все домостроения в них считаются не национализированными, за небольшим исключением тех домостроений, национализация коих произведена специальными постановлениями: домостроений помещиков, кулаков, бежавших от Советской власти и т. д.

Национализированные строения в РСФСР распределяются на две группы: строения, оставшиеся за центральными учреждениями Республики: 1) национализированные в собственном смысле этого слова и 2) строения, отданные местным советам (муниципальные строения). В УССР не проводится еще указанного строгого различия между национализированными и муниципализированными строениями, хотя основа для такого распределения и создана постановлением от 12 ноября 1923 г. Третьей Сессией ЦИК СССР „Об имущественных правах местных Советов".

Национализированные в широком смысле этого слова строения эксплоатируются или непосредственно органами коммунального хозяйства, или же, напротив, закрепляются за государственными учреждениями, профсоюзами и кооперативами, с возложением на последних обязанности содержания их в должном порядке. Закрепление за госучреждениями, профсоюзами, а так же кооперативами производится в том случае, если государственными учреждениями или профессиальными союзами занимается большая половина жилой площади домостроения.

Не закрепленные домостроения могут эксплоатироваться путем сдачи в аренду. Из различных претендентов на получение в аренду домостроений органы коммунального хозяйства обязаны оказывать предпочтение коллективам перед единичными лицами и трудящимся перед нетрудовыми элементами. Учреждения, за которыми домостроения закреплены, а так же лица, получившие национализированное домостроение в аренду, не могут, без разрешения откомхоза, отдавать их в поднаем. Национализированные строения, по терминологии украинских законов, и муниципализированные по терминологии законов РСФСР, могут быть продаваемы и закладываемы, однако, круг этих домостроений, подлежащих отчуждению, не одинаков в РСФСР и УССР. В РСФСР могут быть продаваемы все вообще не используемые местными и государственными органами домостроения, на Украине же могут быть в городах совершаемы акты отчуждения лишь на те домостроения, которые подлежали денационализации, но не истребованы собственниками или по иной причине остались в распоряжении органов коммунального хозяйства; что же касается продажи национализированных строений в сельских местностях, то в отношении отчуждения последних в УССР ограничений не имеется, а установлено лишь, что отчуждать связанные с сельским хозяйством домостроения можно с соблюдением порядка, установленного для передачи в пользование дворового участка. При отчуждении национализированных домостроений в сельских местностях предоставляется комнезамам преимущественное право на приобретение их.

2. Денационализированные домостроения в городах и поселениях городского типа, а так же и не национализированные строения в сельских местностях подлежат свободному распоряжению со стороны собственников, с нижеследующими ограничениями. В тех случаях, когда нанимателями являются государственные учреждения и предприятия, наемные рабочие и служащие, учащиеся государственных учебных заведений, состоящие на иждивении красноармейцев члены их семейств, инвалиды труда и войны, договор найма жилых помещений автоматически возобновляется на

тех же условиях на неопределенный срок, независимо от согласия наймодателя. Наконец, квартирная плата для указанных групп фиксирована законом и обязательными постановлениями, при этом виновные в требовании с рабочих и служащих большей, чем установлено законом, платы подлежат уголовной ответственности.

Расторжение договора найма жилых помещений может последовать со стороны наймодателя только в строго определенных в законе случаях, а со стороны наемщика в случаях, вообще предусмотренных договором.

Домовладелец, как и квартиронаниматель, обязаны озаботиться в городах заселением жилой площади по соответствующим нормам уплотнения помещений; если они этого не сделают, то органы коммунального хозяйства вправе произвести самостоятельное их уплотнение.

Продажа не национализированных домостроений в сельских местностях допускается свободно, при передаче в пользование земельного участка; в городах и поселениях городского типа продажа домостроений предоставляется усмотрению собственников, но отделы коммунального хозяйства сохраняют преимущественное право покупки домостроений. При этом продать их можно не каждому желающему, а только лишь тому, у кого не окажется более двух домостроений вместе со вновь приобретенным.

3. Денационализированные домостроения не могут быть отобраны у владельцев иначе, как на основании постановления суда, и при том путем пред'явления иска в сроки, указанные в самом законе. Истечение этих сроков, хотя бы денационализация и была произведена неправильно, лишает права заинтересованных лиц и учреждений оспаривать переход домостроения к владельцу. Дальнейшие национализации домостроений предусматриваются законом лишь в случаях переименования населения сельского типа в городское поселение, с каковым переименованием допускается национализация домостроений по представлению Народного Комиссара Внутренних Дел постановлением Совета Народных Комиссаров.

Кроме того, возможна реквизиция квартир и помещений, на местах постановлениями Губисполкомов, а в столице постановлением лишь Совнаркома.

В отношении складочных помещений действуют в УССР специальные узаконения.

4. В последнее время принципы жилищного законодательства в Советских Республиках начинают видоизменяться.

От принципа рационального использования существующих жилищ, каковой лежал в основе Советских мероприятий до последнего времени, мы переходим ныне к реорганизации законов на началах обеспечения населения жилищами путем возведения новых жилищ как непосредственно государством и общественными и кооперативными организациями, так равно и созданием благоприятных условий для частного строительства.

Для развития государственного и кооперативного строительства рабочих жилищ, законом 16-го мая 1924 г. „О содействии кооперативному строительству рабочих жилищ" (Вестник ЦИК СССР за 1924 г. № 5, ст. 170), введены особые налоги и неналоговые отчисления на образование фондов как союзных, так и республиканских и местных для выдачи льготных ссуд рабочим строительным кооперативам на возведение жилищ для рабочих. Кроме того, возложена обязанность отвода на льготных условиях лесного материала на кооперативное строительство рабочих жилищ и бесплатный отвод земель для строительства. Общее руководство всем делом строительства рабочих жилищ возложено на Комитеты содействия строительству рабочих жилищ при Наркомтруде Союза ССР и Союзных Республик.

Независимо от изложенного допускается образование специальных строительных кооперативов и не из трудящихся для возведения жилищ. Законодательство РСФСР пошло еще дальше и открывает путь к свободной эксплоатации жилищ, возведенных частными лицами, без содействия государства. Соответствующий проект закона находился ныне на рассмотрении в Украинских законодательных учреждениях.

Лица, желающие возводить домостроения в городах и губернских поселениях, обязываются заключить о том особый договор застройки (71—84 Гр. Код.), согласно каковому договору предоставляется застройщикам в бесплатное пользование участок земли и право на возведение строения на 20 лет для строений деревянных и на 49 для строений каменных.

В случае отчуждений застроенного здания отделы коммунального хозяйства приобретают преимущественное право на возведенные строения, по договору застройки. По истечении времени действия договора о застройке, возведенные строения поступают к отделам коммунального хозяйства, но последние обязаны возместить стоимость строений, переходящих к ним, по их оценке ко времени перехода в распоряжение откомхоза.

Каждая вновь возводимая постройка должна удовлетворять строительным и санитарным правилам (в УССР временным строительным правилам). Проект самой постройки должен быть утвержден Исполкомом.

ГЛАВА XIX.

О МЕРОПРИЯТИЯХ ПО ОЗДОРОВЛЕНИЮ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ.

См. вышеназванные курсы по административному праву, в особенности проф. Piloty. Meyer-Dochov'a и Harris'a.

§ 86. О мероприятиях по предупреждению и лечению болезней.

1. Государственная деятельность в области оздоровления жизни населения определяется в основных началах Верховными органами Союза ССР, а в остальных частях законодательством Союзных Республик.

Общее руководство делом здравоохранения возлагается на независимые Народные Комиссариаты Здравоохранения Союзных Республик, на местах на их местные органы: Инспектуры Губернских и Окружных Исполкомов и состоящие при Наркомате и Инспектурах Медицинские Советы: Центральный, Губернский и Окружной, являющиеся органами, составленными из представителей заинтересованных ведомств и советской общественности, а также целый ряд комиссий временного характера, создаваемых по мере надобности.

Мероприятия государства в области оздоровления жизни населения разделяются на мероприятия: 1) предупредительного свойства, направленые к устранению заболеваний; 2) организации лечебных установлений и 3) по надзору за персоналом и установлениями, призванными к оказанию медицинской помощи населению.

К числу мероприятий, направленных на устранение заболеваний, относится широкая деятельность государства,

развиваемая им в интересах трудящихся вообще в разнообразных областях: в деле обеспечения здоровым жилищем, здоровыми условиями, где применяется труд, надзор за продуктами питания, продаваемыми на рынке и базарах, надзор за поддержанием вообще гигиенических условий жизни и в мероприятиях по предупреждению распространения заразных и эпидемических заболеваний.

2. Заразными заболеваниями массового характера в настоящее время считаются чума, холера, малярия, тиф и т. п.

В целях избежания их распространения возлагается обязанность на местные органы власти и всех практикующих врачей сообщать инспектурам здравоохранения местных исполкомов о всяком имевшем место в их практике случае острого заболевания. Введены особые правила о надзоре за изготовлением, хранением и продажей пищевых продуктов, вкусовых веществ и напитков [1]). Органам власти предоставляется право производства дезинфекции помещения и имущества, служащего источником распространения заразы. Сверх того, постановлением Совнаркома УССР от 18-го июля 1924 г. возложена обязанность на Наркомздрав ежегодно производить в большом масштабе предохранительные прививки против брюшного тифа. Обязанность подвергаться прививке против брюшного тифа установлена для следующих, наиболее уязвимых или представляющих опасность в смысле распространения этой болезни групп населения: а) Красной Армии и Флота, б) Милиции, в) лиц, содержащихся в местах лишения свободы, г) детей в закрытых учреждениях, д) рабочих и служащих по приготовлению, хранению и отпуску пищевых продуктов и напитков и вкусовых веществ и некоторых иных указанных в том законе групп населения.

Равным образом губернским исполкомам предоставляется право, в случаях холерных заболеваний, издавать обязательные постановления, устанавливающие обязательными и иные прививки.

---

[1]) С. У. УССР за 1925 г. № 8, ст. 61.

Для устранения болезней, опасных для жизни пациентов, врачам предоставляется право производить и помимо воли больного хирургические и иные меры радикального вмешательства.

3. К числу мер, направленных на предупреждение развития болезней, относятся надлежащее устройство кладбищ и обязанность похорон лиц, не имеющих родства. В настоящее время все кладбища, принадлежащие ранее религиозным организациям, об'явлены гражданскими и воспрепятствование похорон на кладбищах тех или иных лиц по мотивам религиозного свойства карается. Правила устройства кладбищ предусмотрены в УССР временными строительными правилами. Обязанность похорон лиц, не имеющих средств, возложена на органы Собеса, а в сельских местностях на сельсоветы. Срок, в течение которого должны производиться похороны, Советское законодательство не предусматривает. В западно-европейских государствах такой срок устанавливается в 48 час. минимум и максимум 72 час.

4. Осуществление медицинской практики, в виде профессии, предоставляется в УССР только лицам, имеющим на то особые удостоверения от инспектур здравохранения местных исполкомов.

Для лиц означенных категорий допускается свободное занятие медицинской практикой. В преобладающей же массе население пользуется услугами медперсонала, содержимого как государством, так и местными советами и кассами социального страхования.

Все частные больницы в период военного коммунизма национализированы и в настоящее время в УССР эксплоатируются на началах хозяйственного расчета. Частные больницы и аптеки могут быть открыты лишь с разрешения инспектур здравоохранения, как равным образом торговля медицинскими средствами вообще может производиться лишь лицами, получившими на то разрешение.

В соответствии с основными началами Советского строительства, государственные и местные лечебные заведения оказывают помощь в первую очередь трудящемуся населению.

Практикующий медицинский работник, однако, обязан являться по вызову всякого больного или просивших лиц для оказания помощи в несчастных случаях, требующих неотложного медицинского содействия, как то—отравления, ранения, удушения, кровотечения и т. д., при отсутствии или невозможности немедленного прибытия для оказания помощи медработников, обязанных оказывать помощь по занимаемой должности[1]).

---

[1]) С. У. УССР за 1924 г., ст. 94, п. 6.

ГЛАВА XX.

О НАРОДНОМ ОБРАЗОВАНИИ.

Литература: Вышеназванные курсы административного права проф. Piloty, Meyer-Dochov'a. Проф. M. E. Sadler. The Increase of the powers of the State and of the local autorities in Englich education. Barth Paul. Die Geschichte der Erziehung, изд. 1911 г. Проф. А. П. Машкин. Просветительная политика Советской власти, изд. 1924 г. Кодекс законов о народном просвещении УССР.

§ 87. Общие замечания о народном образовании.

1. Народное образование тесно связано с общим направлением государственной жизни эпохи.

По школе, собственно, можно судить о типе государств. В эпоху теократического государства школа была исключительно в руках духовенства и ее направление было проникнуто религиозными началами. В эпоху, когда, вместо духовенства, господствующим классом в государстве стал класс землевладельческий, система образования изменилась, и школа, в соответствии с общим романтическим направлением эпохи, приобретает романтическое направление, с ее оторванностью от жизни и действительности, увлечением классическими и словесными науками.

Появление на сцену нового буржуазного класса и занятие им господствующего положения в государстве равным образом привело к смене идей, влияющих на общую постановку школьного образования.

Рационалистические принципы и известный практицизм, характерные черты в психологии буржуазного класса, стали доминирующими и в школе. Эта эволюция идей, влияющих на направление школьного образования, в большей или

меньшей степени выразительности влияла на постановку школьного образования во всех странах и в том числе в Республиках, входящих в состав СССР.

С переходом в них власти в руки пролетариата, естественно, последним заложены были новые принципы в организацию школы, совершенно отличные от тех, которые господствовали в школах прежнего типа, подобно тому как и самое пролетарское государство является совершенно отличным от ему предшествовавших государств.

С наибольшей рельефностью новые идейные начала, которые руководят постановкою школьным делом в пролетарском государстве, нашли отражение из Советских законодательных актов в Кодексе законов о народном просвещении УССР (С. У. за 1922 г., № 40).

Согласно ст. 2 этого Кодекса, целью Советского воспитания является „раскрепощение трудящихся масс от духовного рабства, развитие их самосознания, создание нового поколения людей коммунистического общества с психологией коллективизма, с твердой волей, общественно необходимой квалификацией и с материалистическим мировоззрением, основанном на ясном понимании законов развития природы и общества".

„Воспитание и просвещение в Советских Республиках должны быть орудием диктатуры пролетариата по уничтожению классового господства и созданию нового, проводником коммунизма и идейно организующего влияния пролетариата на полупролетарские и непролетарские слои трудящихся масс в целях воспитания поколения строителей нового коммунистического общества" (ст. 3).

2. В соответствии с описанными грандиозными задачами, поставленными государством в области образования, в Советских Республиках предприняты грандиозные по размаху мероприятия. Все дело народного образования во всех его видах: научном, эстетическом, художественном, об'явлено исключительно государственным делом. Все школы, театры, клубы, библиотеки и др. просветительные учреждения об'явлены в эпоху военного коммунизма национализированными,

и до настоящего времени все воспитательные, учебные и научные учреждения и организации Республики, по общему правилу, должны состоять на учете и в ведении Народных Комиссариатов Просвещения Союзных Республик, как высших направляющих и контролирующих государственных органов по просвещению.

В настоящее время, после новой экономической политики, когда, в соответствии с общим изменением методов управления, Советское государство не устраняет уже деятельности различного рода организаций обществ и частных лиц в различных областях государственной жизни, оставляя за собою основные и командные высоты, довольствуется ролью руководителя-надзирателя за деятельностью в них и других организаций и лиц,—допускается в сфере воспитания и просвещения деятельность различных ведомств, профессиональных, кооперативных и иных организаций, а равно частных коллективов и лиц, но исключительно под контролем и регулирующим воздействием Народного Комиссариата Просвещения.

Право, однако, частных лиц и коллективов обучать и организовывать группы учащихся определяется в каждом отдельном случае исключительно Народным Комиссариатом Просвещения и его местными органами.

В особенности строгие правила в Советских Республиках введены в отношении преподавания религии: „преподавание вероучений в учебно-воспитательных учреждениях—учащимся и в храмах, молитвенных и частных домах—лицам, не достигшим 18-тилетнего возраста, воспрещается. Преподавание как общеобразовательных, так и специальных предметов во всех учебно-воспитательных учреждениях лицам, находящимся в материальной или служебной зависимости от организаций религиозного культа, воспрещено“ (ст. 30). И даже более того, в целях освобождения трудящихся масс от религиозных предрассудков, все учебно-воспитательные, научные и политико-просветительные учреждения обязаны развивать „широкую и планомерную научно-просветительную и антирелигиозную пропаганду“.

3. Социальное воспитание детей и обучение их в школах и на курсах до 17-тилетнего возраста включительно об'является всеобщим, обязательным и совместным для обоего пола. Принцип бесплатности образования заменен ныне в Советских Республиках принципом платности для получающих образование выше чем элементарное.

В частности в УССР постановлением Совнаркома от 21 го марта 1922 г. „О введении платы за учение в высших учебных заведениях УССР" установлено, что во всех институтах, техникумах и высших 3-хлетних педагогических курсах Профобра введена плата за учение.

Впоследствии принцип этот распространен и на другие учебные заведения, с тем, что от платы за учение освобождаются некоторые беднейшие слои населения.

Принцип всеобщности образования, провозглашенный Советскими законами, равным образом подвергается некоторым ограничениям. Ввиду недостаточности школ и вследствие экономических затруднений, невозможности создания их в количестве, удовлетворяющем потребности населения, зачисляются в школы повышенного типа в первую очередь пролетарии и незаможные селяне.

И лишь школу низшего вида, на Украине—первые четыре класса семилетки, пока предположено сделать обязательными для всех слоев населения, путем введения всеобщего обучения, окончательное проведение коего предполагается осуществить в течение десятилетнего периода.

§ 88. Типы школ и их содержание.

В различных Советских Республиках типы школ являются разнообразными, при сохранении, однако, одних общих основных начал в их построении. Вместе с тем, и в одной и той же Республике школы различны, в зависимости от их целей.

Общее, характерное и для предшествовавшего периода, разделение школы на низшие, средние и высшие сохраняется и в Советских Республиках. В УССР низшею школою является так называемая школа семилетняя, с ее за-

вершением, школою профессионального образования двухлетнею школою. Существующее в РСФСР деление школы на школу первой и второй ступени не принято в УССР.

Школа семилетняя, по существу, является школой общеобразовательной, а школа профессиональная—школой, подготовляющей учащихся к занятию различными профессиями, соответственно наклонностям подрастающего поколения.

Затем, к высшим школам относятся в УССР техникумы и институты. Техникумами в УССР считаются учебные заведения, подготовляющие учащихся к занятиям узкою профессиею, или как принято называть, к подготовлению инженеров узкой специальности. Далее, высшим типом учебного заведения считаются институты, готовящие к организационной деятельности в различных профессиях или, как принято называть, к созданию инженера-организатора.

Наряду с этим существует ряд специальных ведомственных школ, школ партийных, советско-партийных, которые также находятся под общим руководством Комиссариата Народного Просвещения. Значительная часть учащихся в школах лиц получает государственные стипендии.

Подготовка научных деятелей в УССР совершается в так называемых научно-исследовательских кафедрах, работа в которых координируется с работой высшего в УССР научного учреждения—Украинской Академии Наук.

2. Источниками для содержания школ служат: 1) средства, отпускаемые по государственному бюджету, 2) средства, отпускаемые по местному бюджету, 3) специальные средства школ, образуемые из платы за учение и других источников (С. У. УССР за 1923 г. № 19, ст. 199), 4) специальные принудительные сборы с промышленности и торговли (С. У. за 1924 г. № 6, ст. 48), 5) добровольные сборы и отчисления, в частности—широкопрактикуемые в сельских местностях особые добровольные взносы на содержание школ, устанавливаемые путем заключения коллективных договоров на содержание школ.

Какозы бы, однако, ни были источники на содержание школ, последняя должна в ее идейном направлении, регулироваться органами Народного Комиссариата Просвещения и должна удовлетворять установленным последними требованиям.

3. Продолжением школьного воспитания является воспитание внешкольное, организуемое в клубах, выставках, музеях, кинематографах, сценических представлениях, концертах и т. п. зрелищах и увеселениях, а также лекциях, курсах и библиотеках. Все виды означенной просветительной деятельности также находятся в исключительном монопольном ведении Главполитпросвета, являющегося органом Народного Комиссариата Просвещения.

Равным образом и снабжение населения печатными произведениями возложено на Народные Комиссариаты Просвещения Союзных Республик, в лице их органов, государственных издательств. Снабжение населения юридическими изданиями и иными специальными изданиями возлагается на подлежащие ведомства; последние в этих видах содержат свои издательства.

В УССР Государственному Издательству предоставлено преимущественное право издания всех учебников и учебных пособий (С.У. за 1923 г., № 26, ст. 386).

ЧАСТЬ ПЯТАЯ

ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОНОМЕРНОСТИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА XXI.

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОНОМЕРНОСТИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ.

Литература: Вышеназванные курсы по административному праву проф. Goodnow, Orlando, Berthélemy, Piloty, Fleiner'a равно проф. Antonio Salandra. – La Giustizia abministrativa nei governi liberi, проф. Tezner'a—Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. Проф. А. Елистратова. Об утверждении законности в Советском строительстве (Советское право № 1, 1922). Н. Скрыпник. Уголовная политика Советской власти, изд. 1924 г. Проф. В. Л. Кобалевский. Очерк Советского административного права, 1924 год.

§ 89. О соотношениях между различными способами обеспечения законности.

1. Способами обеспечения законности в управлении считаются: а) политическая ответственность, б) дисциплинарная ответственность, в) уголовная ответственность должностных лиц, г) гражданская ответственность, д) юрисдикционная деятельность администрации и ж) возмещение государством убытков.

Под политической ответственностью разумеется ответственность министерств и глав ведомств, как за их личную деятельность, так и за деятельность подведомственных лиц и учреждений перед законодательными учреждениями. Такая ответственность известна, по преимуществу, государствам с парламентарным строем. В них, в виде общего правила, выражение недоверия тому или иному ведомству должно влечь за собою отставку или главы этого ведомства или всего правительства, поскольку последнее принимает на себя ответственность за деятельность ведомства.

В Советских Республиках, где законодательная и исполнительная власть сосредоточивается в одних и тех же органах: ЦИК'ах и Совнаркомах, естественно, институт по-

литической ответственности, в описанном виде, не может иметь места. Описанное выше постановление Союзного ЦИК'а о возложении ответственности на начальников всех ведомств за деятельность, как свою лично, так и за деятельность подчиненных лиц и учреждений, в значительной мере может быть рассматриваемо, как одна из мер, направленных к обеспечению закономерности в области управления, но несколько иного порядка, чем политическая ответственность в буржуазных странах.

Под дисциплинарною ответственностью разумеется ответственность должностных лиц за действия, которые, не составляя признаков уголовного преступления, в то же время не могут быть оставлены без мер исправительно-воспитательного воздействия.

Уголовная и гражданская ответственность должностных лиц рассматривается в трактатах по административному праву лишь за служебную деятельность должностных лиц. За их действия не служебные они отвечают, в виде общего правила, наравне с частными лицами и в порядке, установленном для частных лиц.

Особое место в системе способов обеспечения закономерности в области управления занимает вопрос об отмене незаконных или неправильных действий административных должностных лиц и учреждений.

Между всеми этими способами обеспечения закономерности, по справедливому замечанию американского проф. Гуднау, существует тесное взаимоотношение, так сказать— обратно пропорционального свойства. Чем менее удовлетворительно поставлен вопрос о гражданской ответственности должностных лиц и слабее гарантии для отмены их незаконных и неправильных действий, тем строже обыкновенно проводится в положительном праве дисциплинарная и уголовная ответственность и область ее применения более расширена. Равным образом, чем менее удовлетворительно поставлен вопрос о дисциплинарной ответственности, тем более расширена область ответственности уголовной.

Вообще системы организации этих способов обеспечения законности тесно связаны между собою и различны в различных странах.

§ 90. О дисциплинарной ответственности должностных лиц.

1. Понятие о дисциплинарной ответственности определяется, как выше уже сказано, чисто отрицательными признаками: те меры воздействия, которые налагаются за недопустимые действия должностного лица, не являющиеся однако преступлениями, считаются дисциплинарными мерами, или дисциплинарными взысканиями.

Вопрос как об их величине и видах, об органах их налагающих, так и о проступках, которые караются в порядке дисциплинарном,—различно разрешается в разных странах и даже в одной и той же стране, но в различные моменты ее истории.

В Советских Республиках за сравнительно непродолжительный период их существования система дисциплинарной ответственности также менялась несколько раз, в соответствии с меняющимися общими условиями законодательства о труде. Этапами развития этой смены надлежит считать Кодекс Законов о Труде 1918 года, временное положение о тарифах 1920 года и современное законодательство.

В этих законах различно определялась область проступков, подлежащих каре в дисциплинарном порядке, органы налагающие кары, размеры кар и т.п.

2. В настоящее время постановка вопроса о дисциплинарной ответственности различна в различных видах служб.

В военных учреждениях вопрос о дисциплинарной ответственности определяется особым воинским дисциплинарным уставом. По образцу воинского дисциплинарного устава, особый устав о дисциплинарной ответственности введен в УССР в административном порядке для милиции, на основании Положения о милиции [1]); по милицийскому

[1]) С. У. УССР за 1921 г., № 1, ст. 70.

уставу, предоставляется милицийскому начальству право налагать дисциплинарные кары в форме арестов на более или менее продолжительные сроки, максимум 30 дней

Далее, установлен специальный порядок наложения дисциплинарных взысканий на лиц, служащих в судебных установлениях, исключительно дисциплинарными коллегиями судов губернских и Верховных Судов Союзных Республик, а по новому проекту положения о Верховном Суде СССР и этим последним.

В отношении остальных служащих действуют более или менее однородные правила о дисциплинарной ответственности, различные однако в РСФСР и УССР. В РСФСР для наложения дисциплинарных взысканий на должностных лиц более или менее высокого положения учреждены особые дисциплинарные суды в центре при ВЦИК'е и на местах при Губисполкомах, с предоставлением последним права налагать повышенные дисциплинарные взыскания до месяца лишения свободы; в УССР означенные суды не введены и на всех служащих, исключая лиц судебного ведомства, меры дисциплинарного взыскания могут налагаться властью начальства, но не свыше выговоров, так как право в дисциплинарном порядке карать в форме лишения свободы ныне отменено.

Специальными законами, однако, повышены кары за определенные дисциплинарные проступки: за некоторые виды злоупотребления по службе, превышение и бездействие по должности, предоставлено право увольнять от службы виновных в этих поступках с возложением обязанности возместить ущерб или загладить вред, или без этих последствий. Предусмотренное по 147 ст. Код. Законов о труде расторжение нанимателем договора о найме, в виду непригодности служащего или рабочего, по нашему мнению может быть рассматриваемо, как мера дисциплинарного взыскания, лишь отчасти, ибо оно применяется не за определенные проступки, а в виду общей квалификации служащего. И лишь предусмотренное этой статьей расторжение договора за неявку на службу свыше недели, может рассматриваться как дисциплинарная кара.

3. Понятие о дисциплинарном проступке, как было выше сказано, менялось в Советском праве несколько раз, то расширяясь в об'еме, то сужаясь.

В настоящее время в законах общих и для УССР и для РСФСР, дисциплинарным проступком считаются также некоторые маловажные виды извращения, превышения и бездействия власти.

По ст. ст. 105, 106, 107, 108 и примечанием к 110 Уг. Код. по последней редакции налагаются дисциплинарные взыскания за злоупотребление властью, превышение и бездействие по должности, когда означенные правонарушения а) не совершались систематически, б) не имели поводом корыстной или иной личной заинтересованности, в) или не имели особо-тяжелых последствий или г) не угрожали, заведомо для должностного лица, тяжелыми последствиями; равным образом, халатное отношение к службе и всякое иное нарушение обязанностей службы, не предусмотренное ст. 105—108 Уг. Код., караются в дисциплинарном порядке. Согласно разъяснения Наркомюста УССР дисциплинарные кары могут быть наложены и на лиц, уже оставивших службу, при чем срок давности по дисциплинарным делам установлен годичный[1]).

Таким образом, с точки зрения действующего законодательства, можно считать вообще дисциплинарным проступком всякое нарушение обязанностей службы, поскольку таковое уголовными законами не отнесено к числу преступлений. В выборе мер дисциплинарных взысканий начальство является связанным казуистичною формою законодательства. В УССР за злоупотребление властью, превышение власти, бездействие и халатное отношение к службе, не осложненные описанными выше отягощающими проступки обстоятельствами, а также за неявку на службу может быть взыскание наложено в форме увольнения от должности, а за все остальные виды проступков можно лишь сделать

[1]) Бюллетень НКЮ за 1924 г. № 45, циркуляр № 130.

Противоположное мнение высказывает проф. Жижиленко А. А. в ст. „О границе между уголовной и дисциплинарной неправдой по Уг. К. 1922 г." (Журнал „Право и Жизнь" за 1925 г., 1 том).

выговор служащему. В настоящее время на рассмотрении законодательных учреждений УССР находится проект закона о введении и в УССР дисциплинарных судов, в связи с чем виды дисциплинарных взысканий и в УССР предполагается повысить.

§ 91. Об уголовной ответственности должностных лиц.

Вопрос об уголовной ответственности должностных лиц, по современному праву буржуазных государств, разрешается обыкновенно по тем же правилам, как и частных лиц. Существовавший ранее институт, так называемых, административных гарантий, состоящий в том, что запрещалось привлекать должностных лиц к уголовной ответственности, без разрешения начальства, ныне в большинстве государств упразднен и не находит, за редкими исключениями, сторонников среди представителей науки административного права.

Советское право равным образом, вообще говоря, также не знает института административных гарантий.

Существующие в Советском праве особые правила о порядке привлечения к ответственности членов ЦИК'а СССР, членов ВУЦИК'а, Совнаркомов нужно рассматривать не как институт административных гарантий, а институт, соответствующий так называемому иммунитету членов законодательных палат, признаваемому и современным буржуазным западно-европейским правом. Согласно, действующему Советскому законодательству, члены ЦИК СССР и члены ВУЦИК'а, а также кандидаты к ним и члены Совнаркома не могут быть ни арестованы, ни обысканы, ни вообще привлечены к судебной ответственности, без разрешения соответствующих Президиумов ЦИК'ов или их председателей. Сверх того, по действующему в УССР Уголовно-Процессуальному Кодексу, должностные лица особо ответственных служб, начиная с заведующих губернскими отделами и выше, могут быть привлечены к ответственности за преступление по должности только перед Верховным Судом Республики [1]), в лице его Судебной Коллегии, в качестве суда первой инстанции. Верховному Суду УССР предоставляется, однако, право дела о служеб-

[1]) Ст. 456, ст. 4 Уг. Пр. Код.

ных преступлениях некоторых из означенных должностных лиц передавать на разрешение губернских судов. Аналогичное правило установлено и для высших должностных лиц СССР [1]).

Кроме того, существуют для некоторых особо ответственных должностных лиц особые правила, установленные для ограждения их от неправильных арестов и обысков, а именно: воспрещение ареста их и обыска без испрошения на то предварительного разрешения их начальства.

Как общее правило, должностные лица за служебные преступления подлежат суду не народного суда, а губернского.

§ 92. О гражданской ответственности должностных лиц.

1. Вопрос о гражданской ответственности должностных лиц за убытки является одним из наименее разработанных в Советском праве. Может быть, произошло это потому, что до последнего времени, до новой экономической политики, не было в том реальной базы. Как известно, должностные лица советских учреждений не получали, в преобладающей массе, прожиточного минимума, в соответствии с чем по Кодексу законов о труде, изд. 1918 г., допускалось производство удержаний из содержания служащих и рабочих только в двух случаях: 1) за заработанное во время отпуска вознаграждение, не по прямой службе, и 2) за прогулы. Таким образом, производство удержаний из содержания на возмещение убытков исключалось, и вообще в законах не содержалось указаний на таковую ответственность должностных лиц. Введением в 1918 г. „Правил о предварительной фактической ревизии“ была установлена материальная ответственность должностных лиц за убытки, причиненные их незаконными и неправильными действиями. Таким образом, постепенно введены разные принципы: 1) об ответственности должностных лиц за убытки, причиненные неправильными действиями казне, и 2) об ответственности их за убытки, причиненные частным лицам.

[1]) Положение о Верховном Суде СССР (Известия ЦИК СССР за 1923 г. №272)

Различие это проводится и ныне, как в определении тех действий, за совершение коих устанавливается материальная ответственность, так равно и в правилах о порядке взыскания убытков. С особенною строгостью, разрешает Украинское законодательство вопрос об ответственности должностных лиц за убытки, причиненные казне. Согласно 81 ст. Устава о ревизиях. производимых органами Рабоче-Крестьянского Государственного Контроля [1]), а ныне и органами Наркомфина, на должностных лиц возлагается обязанность возмещения государству „денежных и материальных убытков", причиненных неправильными, незаконными, нецелесообразными и иными действиями.

Это такое расширение ответственности, которого не знает ни одно из известных нам государств, и, несомненно, в УССР едва ли в таком виде этот принцип проводится, так как обыкновенно, сглаживается на практике, благодаря пролетарской чуткости и справедливости, встречающийся иногда ригоризм наших законов.

Причиненные должностными лицами убытки государству взыскиваются в бесспорном порядке (начеты).

2. Вопрос о круге тех действий, которые, причиняя убытки частным лицам, могут повлечь обязанность должностных лиц возместить их, в действующем Советском законодательстве не разрешен в общих определениях. На этот счет имеются указания в законах лишь казуистического свойства. В частности, в постановлении СНК УССР от 15-го ноября 1921 г. о реквизициях и конфискациях и в таковом же декрете РСФСР установлено, что за убытки, причиненные при реквизициях и конфискациях, должностные лица несут ответственность перед частными лицами, если убытки причинены незаконной реквизицией и конфискацией. В ст. 407 Гражд. Код. говорится, однако, об основаниях для возмещения убытка причиненного действиями должностного лица, когда эти действия являются просто неправильными, не проводя различия между действиями незаконными и нецелесообразными. Равным образом и в ст. 23 Уст. Гр. Суд. пред-

[1]) С. У. за 1923 г. № 11, ст. 137.

усматривается возможность пред'явления исков, когда убытки причинены должностными лицами не только незаконными, но и неправильными действиями.

Буржуазное европейское и, в частности, германское право признают должностных лиц ответственными перед частными лицами за убытки, причиненные исключительно действиями противозаконными. Германское право не признает их обязанными возмещать убытки, если эти действия были „нецелесообразными", или даже только нарушающими данные начальством должностного лица инструкции, а не законы.

Вообще, германское право не признает должностного лица обязанным отвечать за убытки, причиненные, как говорят немцы „Sachwirdigkeit", т.-е. фактически неправильными действиями, а только за ошибки, причиненные действиями юридически неправильными „Rechtswirdigkeit [1]).

3. По Советскому праву, порядок взыскания частными лицами убытков с должностных лиц за неправильные их действия установлен общий, путем пред'явления гражданских исков в губернских судах или в уголовных судах гражданского иска. Буржуазное европейское право допускает в этом отношении из'ятия, которые направлены в интересах ограждения должностных лиц [2]).

В большинстве государств предоставляется начальству должностных лиц право, в случаях пред'явления к должностному лицу иска в суде о возмещении убытков, причиненных его служебною деятельностью, возбуждать в порядке конфликта вопрос „действительно ли должностное лицо является виновным в нарушении предоставленных ему полномочий, или невыполнении обязательных для него служебных действий".

Эти предварительные вопросы в Германии подлежат разрешению так называемых Административных Судов, а во Франции Конфликтного Суда, при чем до разрешения таковых вопросов, суды, в случае пред'явления спора о конфликте, не вправе разрешать гражданского иска.

[1]) Проф. Fr. Fleiner, Institutionen des Deutschen Vervaltungsrechts изд. 1922 г.

[2]) Гражд. Кодекс прим. 3 (к ст. ст. 69 и 70).

Во многих буржуазных государствах за убытки, причиненные действиями должностных лиц, несет ответственность не только должностное лицо, но и то учреждение, в котором последний служит. Согласно 407 ст. Гражд. Код. УССР учреждения в виде общего правила не отвечают за действия должностных лиц, совершонные ими в качестве носителей государственной власти.

И лишь в исключительных случаях, указанных в самом законе, они несут ответственность, если неправильные их действия будут признаны таковыми подлежащими судебными или административными актами. Учреждения освобождаются от этой ответственности, если потерпевший своевременно не обжаловал неправильных действий должностного лица.

За действия должностных лиц, осуществляющих функции не публичной власти, а такие, которые могут быть совершены должностными лицами частных обществ и организаций, учреждения должны быть признаны ответственными на общих основаниях с частными организациями за действия своих представителей.

ГЛАВА XXII.

О ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАЦИИ.

Литература: Stein. Iustiz und Vervaltung. Проф. Zorn. Kritische Studien zur Vervaltungs gerichtsvarkeit. (Vervaltungsarchiv. II. S. 74.) Проф. Tezner. Administrativ-vervahren. W. Hofacher. Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform. из. 1919 г. А. Евтихиев. Усмотрение администрации (Ж. М. Ю. за 1910 г.) П. И. Алексеев. Свободная власть и правовая связанность (Уч. зап. Саратовского Университета. 1920 г.).

§ 93. О формах юрисдикционной деятельности администрации.

1. Юрисдикционная деятельность администрации осуществляется в различных формах: 1) разрешения начальством жалоб, приносимых на действия подчиненных, 2) разрешения дел об ответственности граждан за проступки и спорных вопросов об имущественной ответственности граждан и 3) разрешении спорных вопросов особыми административно-судебными установлениями.

Пределы применения этих форм юрисдикционной деятельности администрации различны в различных государствах.

Первая из них, разрешение начальством жалоб, приносимых на подчиненных администрации должностных лиц, известна каждому государству и, по своему существу и организационным формам, имеет тесную связь с административною функциею контроля за действиями подчиненных лиц. В соответствии с этим, такая деятельность, обыкновенно, не бывает связана ни формами, ни сроком, но вместе с тем выносимые по таким жалобам постановления также не имеют ни правовой устойчивости ни достаточных гарантий в их справедливости и законности.

Такие жалобы, по общему правилу, могут быть приносимы каждым заинтересованным лицом, а не только тем,

права которого являются нарушенными обжалованными действиями. Равным образом может служить поводом к такому рассмотрению дел и заявление со стороны подлежащих учреждений и должностных лиц.

Порядок рассмотрения таких жалоб, обыкновенно, законом не регламентируется, однако в некоторых случаях законом устанавливаются определенные сроки для обжалования в инстанционном порядке действий должностных лиц и учреждений, по истечении которого, заинтересованные лица лишаются права на принесение жалоб и таким образом не обжалованное постановление приобретает так называемую формальную законную силу.

2. В советском праве, обыкновенно, такой универсальной инстанцией для всех органов является исполком или, фактически, его президиум и вышестоящий исполком, в отношении исполкома и с'езда советов нижестоящего. И лишь Совет Народных Комиссаров как бы вклинивается в эту систему инстанционного рассмотрения дел исполкомами и имеет право принимать и разрешать жалобы на постановления местных исполнительных комитетов. Для разрешения некоторых споров, в особенности о национализации и денационализации домостроений, сдаче их в аренду, сдаче в аренду складочных помещений, возвращении имуществ, законом созданы специальные административные смешанные учреждения из представителей различных ведомств, каковые учреждения занимают среднее место между административными учреждениями, разрешающими в инстанционном порядке споры, и органами административной юстиции, разрешающими споры, с соблюдением начал судебного рассмотрения дел. В виде общего правила, обжалование в инстанционном порядке не приостанавливает приведения обжалованного административного распоряжения в исполнение, если не последует по этому предмету иного постановления администрации.

Постановленное, однако, в таком порядке решение по делу не обладает, в виде общего правила, законною силою, а может быть в любой момент отменено или видоизменено учреждением, его постановившим, и высшим в инстанционном по-

рядке учреждением. Инстанционный порядок обжалования допускается во всех случаях, даже и в тех, где для рассмотрения жалоб и споров установлены более совершенные и сложные формы рассмотрения дел. Он не устраняет их и не конкурирует с ними, и обжалование в инстанционном порядке не лишает права в то же время принести жалобы или возбудить спор по тому же самому делу в другом специально на этот предмет созданном порядке рассмотрения дела. Решение высшей инстанции, последовавшее по жалобе не в пользу жалобщика, не может, в виде общего правила, связать специальные судебные органы в рассмотрении дела и постановке решения, противоположного вынесенному высшей инстанцией.

§ 94. Об административных взысканиях.

1. Административные взыскания применяются как в некоторых буржуазных странах, в особенности в Германии, так и в советском праве, в многочисленных случаях. При этом замечается тенденция не к сужению области их применения [1]), а напротив, к дальнейшему расширению. В соответствии с этим в германской литературе существует даже особое направление, представляемое Гофакером и др., стремящееся к обоснованию отдельной области административно-карательного права.

Принципиальное обоснование этого направления сводится к следующему. Каждая область права имеет свои особые способы его защиты: международное право—война и другие меры; гражданское право—возмещение имущественного вреда и т. п., уголовное право—уголовные кары. Административное право должно также иметь свои способы его защиты, каковыми и являются кары, налагаемые администрацией за неисполнение административных норм.

Нельзя не признать такое построение основанным исключительно на теоретических соображениях, которые, как изве-

[1]) Постановлением III С'езда Советов Союза ССР от 20 мая 1925 г. признано необходимым „ограничить административные штрафы как в городах, так и в селениях, только определенными размерами и случаями, установленными в законодательном порядке“ (Известия ЦИК СССР за 1925 г. № 119).

стно, на практике корректируются нередко началами целесообразности. Как бы там, однако, ни было, а область наложения кар администрацией все расширяется, и если здесь нельзя еще создать общих теоретических построений, то все же необходимо внести определенную ясность.

2. По действующему советскому праву, административные взыскания применяются в трех группах правоотношений: 1) за нарушение нормативных актов администрации, 2) в делах так называемого казенного управления и 3) борьбе с антисоциальными элементами.

А. За нарушение нормативных актов администрации установлены различные виды взысканий и предоставлено право налагать их разным органам власти. За нарушение обязательных постановлений, изданных исполкомами, кары могут налагаться в УССР в административном порядке, если со времени нарушения их и по день наложения кары не прошло месячного срока, или если дело о нарушении обязательного постановления не принято к своему рассмотрению судебными органами. В последнем случае, т. е. когда со времени нарушения их и по день наложения административного взыскания прошло более месяца или если дело принято к своему рассмотрению судом, взыскание не может налагаться уже в административном порядке, а может быть наложено только постановлением суда.

За нарушение обязательных постановлений, издаваемых исполкомами, кары в административном порядке могут быть наложены административными отделами губисполкомов и президиумами окрисполкомов в виде 1) штрафа не свыше трехсот (300) рублей золотом, 2) принудительных работ до 3 месяцев и 3) ареста до 3-х месяцев с применением принудительных работ. Эти кары повышаются до пятисот (500) рублей или принудительных работ до 6-ти месяцев за дела так называемые—самогонные [1]).

Далее, райисполкомам предоставлено право налагать взыскания за нарушение обязательных постановлений в размере штрафа не свыше 25 рублей и ареста не свыше 7 дней

1) С. У. УССР за 1923 г. № 22-23, ст. 334.

и, наконец, за нарушение обязательных постановлений исполкомов может быть теми постановлениями предоставлено право милиции налагать в городах и поселениях городского типа взыскания в административном порядке, в размере не свыше пяти рублей).

За нарушение обязательных постановлений, издаваемых Уполномоченным Народного Комиссариата Путей Сообщения (С.У. УССР за 1923 г., № 12, ст. 213) предоставлено право органам УпНКПС налагать взыскания в форме штрафов не свыше 50 рублей, однако, в случае уклонения оштрафованных от внесения штрафа, последний с них не взыскивается в принудительном порядке, а дело направляется в суд для привлечения виновных к ответственности по 218 ст. Уг. К.

Нормативные акты, издаваемые для населения другими ведомствами, кроме Народного Комиссариата Внутренних Дел, влекут, ввиде общего правила, судебную ответственность. Что же касается обязательных постановлений, издаваемых Народным Комиссариатом Внутренних Дел, то ответственность за их нарушение устанавливается на основаниях, определенных за нарушение обязательных постановлений губисполкомов[1]).

Б. Область применения административных кар по делам казенного управления очень обширна. Здесь допускается, по общему правилу, наложение кар в административном порядке как за нарушение административных и даже законодательных норм, так и за невыполнение распоряжений представителей казенного управления.

В частности, по действующему законодательству, административные кары налагаются в следующих случаях:

За нарушение таможенных правил и распоряжений таможенных органов (С. У. УССР за 1923 г., № 7, ст. 123), а равно и за мелкие виды контрабанды (С. У. УССР за 1922 г., № 56, ст. 787);

За невзнос налогов и налоговых платежей (I ч. ст. 79— У. К., а равно С. У. УССР за 1922 г., № 29, ст. 449), когда

[1]) При новом административно-территориальном делении в УССР права губисполкомов и их органов по наложению административных взысканий переданы в полной мере окрисполкомам и их органам.

неплательщику не может быть поставлена в вину злостность или упорство.

За неисполнение государственными трестами, синдикатами, комбинатами, акционерными и смешанными обществами, обществами взаимного кредита, банками и союзами, кооперативов—требований финорганов по делам промыслового налога (С. У. УССР за 1923 г., № 6, ст. 109, п. 10).

За уклонение домовладельцами и домоуправителями, владельцами и арендаторами меблированных комнат и гостиниц, правлениями кооперативов и обществ от исполнения обязанностей по государственному подоходному налогу (С. У. СССР за 1924 г., № 20, ст. 196, п. 18).

За нарушение постановлений о косвенных налогах (Вестник ЦИК СССР за 1924 г., № 5, ст. 166).

За мелкие лесные правонарушения в РСФСР; проект соответствующего закона в УССР находится на рассмотрении законодательных органов.

Размеры административных взысканий по этим делам весьма различны; в большинстве случаев они ограничиваются имущественными взысканиями.

В. Наконец, действующее законодательство предоставляет право применять административные взыскания: высылку к лицам, принадлежащим к антисоветским политическим партиям и лицам, дважды и более осужденным за порочащие преступления (С.У. УССР за 1922 г., № 57, ст. 771).

§ 95. О юрисдикционной деятельности администрации по гражданским делам.

Понятие „гражданских дел" является относительным. В теории и на практике с ним соединяется различное содержание. Обычно, споры о вещном праве, о личных правах, об обязательственных правах считаются в теории и на практике,—гражданскими делами. Однако, и в теории о положительном праве разных стран бывают отклонения от этого общепринятого понятия, и те или иные, по существу, гражданские дела, но затрагивающие интересы администрации, относятся к ведению администрации и разрешаются органами последней, без участия судебных установлений.

В советском праве, и в частности—праве УССР, существует в этом направлении ряд отклонений от означенных общепринятых в буржуазном праве начал. В частности дела о разводах разрешаются не судебными органами, а административными учреждениями, ведущими акты гражданского состояния, и, в особенности, целый ряд обязательственных отношений с казною разрешается, без судебного рассмотрения, в административном, или как принято называть, в бесспорном порядке. В советском праве в бесспорном порядке, без обращения в суд, производится взыскание платежей в следующих случаях: а) взыскание налогов, всякого рода пошлин и сборов, носящих налоговой характер, б) платежи по окладному государственному страхованию, в) арендные платы и пени по договорам об отдаче в пользование государственных земельных имуществ в тех случаях, когда причитающаяся ко внесению плата не будет внесена в течение одного месяца после установленного договором срока, г) возврат государственных семенных ссуд и % по ним, а также наложенных в установленном порядке штрафов, д) взыскание платежей по социальному страхованию[1]). Кроме того, на территории УССР существуют специальные узаконения, коими расширено количество случаев, когда допускается производство гражданских взысканий в бесспорном порядке, а именно: взыскание ссуд обществ сельскохозяйственного кредита, взыскание платы за коммунальные услуги. Далее, в административном порядке производится как в РСФСР, так и в УССР выселение из домостроений, принадлежащих некоторым учреждениям и организациям, и в случаях необходимости изъятия помещений для целей ремонта, когда без выселения не представляется возможным его производство, и, наконец, в административном порядке производится реквизиция имуществ и отобрание складочных помещений у госорганов.

---

[1]) Вестник ЦИК СССР за 1923 г. № 6, ст. 153.

Глава XXIII.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ.

Литература. Проф. Загряцков. Административная юстиция, изд. 1924 г.
Проф. В. М. Гаген. Административная юстиция, изд. 1916 г.
Проф. Корф. Административная юстиция, 2 т. 1910 г.

§ 96. Об административной юстиции.

1. Понятие об административной юстиции и принципы ее построения относятся к числу наиболее запутанных и сложных в науке буржуазного права. До настоящего времени еще остается спорным вопрос о том, действительно-ли нужен этот институт для буржуазного, так-называемого правового государства, и на первом всемирном конгрессе специалистов административного права он вызвал горячие споры, закончившиеся принятием ничего не говорящей формулы. Среди видных советских партийных и научных деятелей также институт этот встречает различное к себе отношение. Имеются его сторонники, в лице Осинского (Оболенского) В. В. и противники, в лице Курского Д. И., Народного Комиссара Юстиции РСФСР. Вместе с тем в современных буржуазных государствах он не везде введен. Не знают этого института из континентальных государств: Бельгия, Португалия, Испания, англо-американские государства, а в тех государствах, где он введен, сообщается ему крайне различная организация, позволяющая лишь в самых общих чертах наметить однородные свойства в крайнем разнообразии его организации по положительному праву.

2. Как показывает самое название, в понятии об административной юстиции соединяется понятие о двух противоположных в буржуазном праве установлениях: юстиции и администрации. И сам институт административной юсти-

ции содержит сочетание в нем свойств этих противоположных установлений: юстиции и администрации.

Под административной юстицией, таким образом, разумеется судебное разрешение споров, возникающих в сфере государственного управления. Признак судебного разрешения усматривают различные авторы в различных формах: французские теоретики, в соответствии с системой их положительного права, склонны видеть свойства судебного разрешения споров в том, что при их разрешении соблюдаются основные принципы судебного процесса: гласность, публичность и состязательность. Вопрос же о том, какие органы и как организованные должны разрешать эти споры, является, по этой теории, второстепенным вопросом, и в действующем французском праве советы префектур, выполняющие обязанности первой инстанции органов административной юстиции, являются административными учреждениями, с персоналом, не пользующимся правами ни несменяемости, ни независимости.

Немецкие теоретики, в соответвии с основными чертами их положительного права, считают существенными признаками судебного разрешения дел не только формы процесса, но и организацию учреждений, на началах принятых для суда, т.-е коллегиальность, независимость и несменяемость его состава.

Таким образом намечается в понятии об административной юстиции три существенных, характерных для нее момента: 1) область дел, разрешаемых органами административной юстиции, 2) структура этих органов, и 3) правила производства дел в этих органах.

3. Вопрос о том, какие дела относятся к компетенции органов административной юстиции, разрешается законодательством различных стран различно. Большинство стран определяет эту область путем перечневого определения тех дел, которые подлежат рассмотрению административных судов, исключая из их ведения все остальные, не указанные в этом перечне и относят разрешение некоторых из них к компетенции административных учреждений, называя их делами усмотрения, дискреционными делами, а дру-

гих—к компетенции судебных органов, низводя их тем в разряд гражданских дел.

В тех же странах, где как во Франции, предлагается общая формула для определения этих дел, последняя выражается недостаточно определенно. По французской формуле, к ведению органов административной юстиции относится разрешение „contentiux administratif" т.-е. административно-спорных дел. Таким образом, для раскрытия этого понятия приходится обращаться к отдельным законам и судебной практике.

Попытки немецкой теории определить область дел органов административной юстиции, как область споров о суб'ективных правах, не вносят ясности в это определение, в виду его туманности и также зависимости от положительного законодательства. В общих чертах можно охарактеризовать область дел органов административной юстиции следующими признаками: к органам административной юстиции относятся споры о праве, а не об ответственности уголовной или гражданской должностных лиц. Споры, однако, не только о так называемом суб'ективном праве, т.-е. о том, которое считается принадлежащим определенному лицу, но в немецких судах в виде из'ятия, а во французских, в виде общего правила—и об об'ективной законности, т.-е. о нарушении законов, установленных в интересах публичных.

Далее, в виде из'ятия, немецкие органы административной юстиции разрешают преюдициальные вопросы и о том, подлежат ли должностные лица гражданской ответственности. Затем французский высший административный суд разрешает споры о вознаграждении государством потерпевших от него лиц и равным образом в Германии созданный в последние годы административный высший хозяйственный суд, разрешает дела аналогичного вида.

Вопросы о дисциплинарной ответственности, равным образом, не подлежат, в виде общего правила, рассмотрению органов административной юстиции, но, в виде исключения, во Франции и они им подведомственны.

Таким образом область дел органов административной юстиции является разнообразной.

Вместе с тем и организация их также неодинакова как в отношении числа инстанций, так и их структуры.

Наряду с органами административной юстиции чистого типа, или так сказать универсального, существуют в некоторых государствах специальные органы административной юстиции для некоторых дел особого вида, например: налоговых, земельных и т. п., при чем в последнее время в Англии существовал во время войны, а в Германии и в настоящее время существует целый ряд специальных органов для разрешения споров в различных областях управления. Эти органы стоят на границах между администрацией и судебными органами и имеют целью скорее предупредить возбуждение судебных дел и потому направлены преимущественно к примирению спорящих.

Процесс в административных судах организован, по образцу процесса гражданских судов, но с большими отклонениями от принципов состязательности в сторону розыскных начал. Интересы общегосударственные защищаются в административных судах или специальными комиссарами, или состоящими при административных судах особыми представителями государственных интересов.

§ 97. Административная юстиция в советском праве.

1. В Советских Республиках организация судебного разрешения споров, возникающих в области администрации, не однородна. Как было уже сказано выше, общий принцип советского права тот, что действия администрации публично-правового свойства, не подлежат обжалованию общим судам. Из этого принципа существует, однако, ряд исключений, по преимуществу в области споров о нарушении личных прав. В частности вопрос о признании граждан иностранцами подлежит разрешению, в случае спора с администрацией, общим судом; вопросы об освобождении по религиозным убеждениям от воинской повинности подлежат также рассмотрению суда ныне губернского или окружного; вопросы об исключении из описи имущества, описанного на пополнение бесспорных взысканий, также подлежат рассмотрению суда; споры об отказе или неправильном внесении

в акты гражданского состояния, об отказе в разводе, о всех правоотношениях, возникающих по применению труда, о неправильном перенесении начальником на подчиненных начета, сделанного на него; споры относительно начета на должностных лиц, последовавшего после их смерти,—все эти споры с администрацией подлежат разрешению судов. Кроме того, ведению трудовых сессий народных судов подлежат споры о применении законов о труде, возникающие даже с администрацией.

Далее, по положению о Верховном Суде СССР, его рассмотрению подлежат вопросы о законности актов Наркоматов СССР и других центральных учреждений СССР, а равно Центральных Исполнительных Комитетов и Советов Народных Комиссаров Союзных Республик, и, наконец, разрешение судебных споров между Союзными Республиками.

Правда Верховный Суд СССР не окончательно разрешает дела о незаконности постановлений Наркоматов и других центральних административных учреждений СССР, как равно не окончагельно разрешает он и вопросы о законности постановлений ЦИК'ов и СНК Союзных Республик. Он делает лишь представление в Президиум ЦИК СССР об отмене этих постановлений, если признает их противозаконными, при чем и вопросы о незаконности этих постановлений в Верховном Суде СССР могут быть поставлены не по ходатайствам во бще стороны, а только или по требованиям Президиума ЦИК СССР, или по предложениям центральных органов Союзных Республик, или по инициативе Верховного Суда СССР.

Следовательно целый ряд дел и у нас, в Советских Республиках, по спорам с администрацией подлежит ведению судебных учреждений.

2. Далее, громадная область споров с администрацией подлежит разрешению в инстанционном лишь порядке, с правом перенесения спорных вопросов в такие внеинстанционные учреждения, как исполкомы, президиумы ЦИК'ов, Советы Народных Комиссаров, СТО СССР и Экономические Совещания Союзных Республик, по экономическим вопросам,

а также Бюро жалоб при центральных и губернских органах рабоче-крестьянской инспекции и прокурорский надзор.

А. бюро жалоб организованы для рассмотрения жалоб, заявлений и сообщений, содержащих указания на пренебрежительное отношение к трудящимся, бюрократизм, волокиту и другие недостатки госаппарата. В Центральном Бюро жалоб УССР дела рассматриваются комиссией в составе: Члена Коллегии Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции (он же председатель), Управляющего Центрального Бюро жалоб и представителя Укрбюро профсоюза.

В губернских окружных бюро жалоб дела рассматриваются комиссией в составе заведывающего Инспекцией РКИ (председатель), представителя губернской контрольной комиссии и губпрофсовета.

Жалобы и заявления принимаются в Бюро от трудящихся не только о фактах, лично их касающихся, но и о всех наблюдаемых недостатках госаппарата[1]). Однако означенные органы не наделены правом отмены постановлений тех учреждений и властей, на действия которых приносят жалобы и являются скорее установлениями, содействующими улучшению постановки работ госаппарата вообще, чем служащими непосредственной защите индивидуальных прав.

Б. Органы прокурорского надзора, в своей деятельности по надзору за законностью в области администрации, стоят весьма близко к деятельности в этом направлении Бюро жалоб. Их надзор, также как и Бюро жалоб, надзор не ведомственный, т. е. не учреждения того ведомства, к которому принадлежат должностные лица и установления, вызвавшие своими действиями жалобы. Равным образом, как и органы рабоче-крестьянской инспекции, прокуратура принимает к своему рассмотрению жалобы на действия административных органов в том случае, когда в обжалуемых действиях содержится элемент не только нарушения интересов отдельного лица, но и нарушения закона.

Согласно положению о прокурорском надзоре[2]), последний осуществляет надзор от имени государства за

[1]) Собр. Узак. УССР за 1924 г. № 6, ст. 55.
[2]) Собр. Узак. УССР за 1922 г. № 28, ст. 440.

законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных организаций и частных лиц, путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений.

Принесение протеста не приостанавливает, однако, действий администрации. Из этого правила существуют лишь два исключения, когда вмешательство прокурорского надзора непосредственно влияет на действия администрации. Протест прокурорского надзора на наложение в административном порядке взыскания за нарушение обязательного постановления исполкома влечет за собою автоматически приостановление приведения взыскания в исполнение до разрешения дела по протесту.

Второй случай, когда своим вмешательством прокуратура может оказать непосредственное влияние на деятельность администрации,—это в области возложенной на нее законом проверки содержания под стражей в местах лишения свободы. Прокурорский надзор вправе сделать непосредственное распоряжение об освобождении лиц, незаконно содержащихся в местах лишения свободы.

Право прокуратуры на заявление протестов не ограничено сроком и, в виде лишь из'ятия, такой срок установлен (2 недели) для протестов против наложения взысканий в административном порядке за нарушение обязательных постановлений.

В отличие от бюро жалоб рабоче-крестьянской инспекции, прокуратура осуществляет функции надзора в целях устранения нарушений законности в отдельных проявлениях, между тем рабоче-крестьянская инспекция надзирает не за конкретными проявлениями деятельности администрации, а за общим направлением деятельности и устраняет общие дефекты в работе администрации.

3. Следующим видом организаций, направленных к обеспечению закономерности в области управления, являются различного рода примирительные установления, организованные для того, чтобы устранять споры путем надлежащего разрешения разномыслий в самой же администрации. Сюда относятся конфликтно-расценочные комиссии при учре-

ждениях и предприятиях, организованные на паритетных началах из представителей администрации, служащих и рабочих, контрольные комиссии, как органы компетентные в установлении вопросов о трудоспособности и состоянии здоровья, примирительные камеры и третейские суды по трудовым делам, арбитражные комиссии при ВСНХ, Высшая Жилищная Комиссия, как высший орган по разрешению вопросов об уплотнениях и переселениях государственных учреждений, комиссии по разрешению споров относительно пользования складочными помещениями при губисполкомах, окрисполкомах и УЭС'е, жилищные комиссии по сдаче в аренду домостроений и денационализации их. В различных областях администрации, организованы специальные органы на началах смешанного представительства различных ведомств и представителей советской общественности, которым предоставляется право иногда разрешения непосредственно вопросов управления, а иногда и споров с органами активной администрации. Единственной гарантией закономерности разрешение дел в этих учреждениях является своеобразная их организация, так как законом установленных правил производства дел в этих учреждениях совершенно не имеется.

Тип таких учреждений является характерным для современной эпохи, и их возникновение и развитие наблюдается в странах, выступивших на путь проведения принципов социализации. Наиболее характерным видом из таких учреждений являются Налоговые Комиссии (С. З. СССР за 1924 г. № 14., ст. 143). Постановления таковых учреждений не имеют, в большинстве случаев, силы судебных решений, и могут быть отменяемы подлежащим Наркоматом: Налоговых Комиссий—Наркомфинами; примирительных камер и третейских судов по трудовым делам—Наркомтрудами и т. п.

§ 98. О судебно-административных органах (земельно-судебных и арбитражных комиссиях).

1. Совершенно отличный от вышеописанных организаций вид представляют земельно-судебные комиссии а также арбитражные комиссии при СТО СССР, Экономических Совещаниях

Союзных Республик и учрежденные первоначально при губернских Экономических Совещаниях, а ныне в РСФСР, при Совнаркомах Автономных Республик, губернских исполкомах, областных исполкомах и иных соответствующих органах. В УССР вопрос не решен еще, где будут арбитражные комиссии на местах, с упразднением губерний.

Если вышеописанные в предшествующем параграфе коллегиальные организации стоят на границах между судом и администрацией и являются скорее административными, чем судебными органами, отправляющими лишь некоторые судебные функции, то последние учреждения: судебно-земельные комиссии и арбитражные комиссии являются, несомненно, судебными органами. К числу именно судебных учреждений они относятся и по действующему праву: согласно ст. 2 Положения о Судоустройстве, их назначение определяется в следующих характерных выражениях: „для рассмотрения дел специальных категорий, в виду особой сложности таковых дел, необходимости специальных знаний и навыков для их рассмотрения..., наряду с единой системой народных судов, временно действуют следующие специальные суды: а) по делам земельным—земельные комиссии; б) по делам о спорах об имущественных правах между государственными органами—арбитражные комиссии“ [1]). Таким образом с точки зрения действующего законодательства и земельные комиссии и арбитражные комиссии являются а) специальными судами и б) судами временными. Административные суды Западной Европы являются также судами специальными, и с точки зрения буржуазной классификации юридических институтов, несомненно, надлежит отнести их к числу административных судов, с тою, однако, конструктивною особенностью в Советских Республиках, что они подлежат надзору судов общих и Народного Комиссариата Юстиции.

2. Земельные комиссии, называемые в Земельном Кодексе УССР—земельно-судебными комиссиями, существуют в УССР трех видов: районные, окружные и губернские [2]). Сверх того,

[1]) Собр. Узак. УССР за 1922 г. № 54, ст. 779.

[2]) С упразднением губерний упраздняются губернские земельные

в качестве высшей над ними инстанции, существует Особая Коллегия Высшего Контроля по земельным спорам. Хотя эта коллегия и не указана прямо, в числе судебных органов, но и она должна быть отнесена к числу последних.

Персональный состав земельных комиссий—смешанный: председатели и их заместители губернских и окружных земельных комиссий избираются губернскими и окружными исполнительными комитетами на 1 год, а остальные члены названных комиссий утверждаются последними, по представлению соответствующих органов. Персональный состав выделяется соответствующими учреждениями и организациями.

Районные земельные комиссии состоят из председателя из числа членов районного исполнительного комитета, по его назначению и двух членов: одного—избираемого на районном с'езде советов, а другого делегируемого районным комитетом незаможных селян. Для замещения отсутствующих членов, избираются и делегируются таким же порядком два кандидата к ним. Окружные и губернские земельные комиссии имеют четырехчленный состав—председателя, представителя окружного или губернского исполкома и трех членов: заведывающего подотделом землеустройства, земельного отдела подлежащего исполкома, представителя комиссии незаможных селян и народного судьи. Все члены земельных комиссий, при отправлении должности, пользуются правами народных судей.

Состав Особой Коллегии Высшего Контроля по земельным спорам следующий: утверждаемый Президиумом Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета, по представлению Наркомзема—председатель и один член, и по представлению Наркомюста и Наркомвнудела—остальные два члена.

Земельные комиссии состоят—районные при райисполкомах, а окружные и губернские при земельных отделах соответствующих исполкомов. Особая Комиссия Высшего Контроля находится при Наркомземе [1]).

комиссии, а их обязанности и права переносятся на окружные земельно-судебные комиссии.

[1]) По новому проекту положения, состав Коллегии Высшего Контроля изменяется путем значительного увеличения числа ее членов.

К ведению земельных комиссий относятся все спорные дела, возникающие при землеустройстве, а также споры о правах на землепользование, как-то: групповое или индивидуальное землепользование, выделы земли из общества, общие и частные переделы земли, полное или частичное лишение пользователей находящейся в их пользовании земли, изменение размеров, границ, местоположения и состава землепользования (землеустройство, мелиорация, дорожное строительство, отчуждение для государственных и общественных надобностей и т. п.), семейные разделы в части, касающейся раздела земли, и другие споры по землепользованию.

Этот комплекс дел распределяется между различными земельными комиссиями следующим образом:

К районным комиссиям—а) споры, возникающие при междуселенном и внутриселенном землеустройстве, и б) споры о правах на земли внутри района отдельных лиц, дворов, а также земельных обществ. К ведению окружных земельных комиссий подлежат: а) в качестве первой инстанции споры, возникающие при междурайонном землеустройстве, а также при землеустройстве совхозов, колхозов, предприятий, учреждений, и споры о праве на землю, в коих хотя бы одной из сторон являлись государственные и общественные учреждения; б) в качестве второй инстанции—дела по жалобам на постановления районных земельных комиссий.

К ведению губернских земельных комиссий относятся: а) рассматриваемые ими а) в качестве первой инстанции—дела, возникающие при землеустройстве по спорам между учреждениями и предприятиями губернского и государственного значения, и б) рассматриваемые в качестве кассационной инстанции—дела подведомственные окружной земельной комиссии[1]).

К ведению Особой Коллегии Высшего Контроля по земельным спорам относится—высший контроль по спорным земельным делам и рассмотрение кассационных жалоб на решение губернских земельных комиссий.

[1]) По новому проекту, с упразднением губернских земельно-судебных комиссий, функции последних переходят к окружным комиссиям и несколько видоизменяется компетенция районных земельных комиссий.

Что касается надзора судебных установлений за деятельностью судебных земельных комиссий, то таковой не простирается на решение отдельных дел, а на общее направление их деятельности.

Порядок производства дел в земельных комиссиях, отвод их членов, представительство сторон, вызов свидетелей и сведующих лиц, их вознаграждение, последствие их неявки и проч. определяются соответствующими правилами, установленными для рассмотрения дела в народных судах.

Специальные лишь правила существуют об издержках по производству дел в них и о направлении сборов и пошлин, взимаемых по производству дел, а также особых сроков на обжалование.

3. Арбитражные комиссии двух видов: союзная—при СТО и республиканские—центральная при Экономических Совещаниях Союзных Республик и местные в различных Советских Республиках при различных вышеозначенных органах.

Состав арбитражных комиссий назначается персонально общесоюзной—СТО, при этом председатель арбитражной комиссии при СТО назначается по представлению Верховного Суда СССР, состав республиканских арбитражных комиссий назначается ЭКОСО Союзных Республик. Председатель их, а равно и местных арбитражных комиссий назначается ЭКОСО, по представлению Наркомюстов, а остальные члены по два в каждой комиссии назначаются в республиканских—непосредственно ЭКОСО Союзных Республик, а губернских—президиумами губисполкомов.

К ведению арбитражных комиссий относится разрешение имущественных споров между государственными учреждениями и государственными предприятиями. Кроме того, в УССР к ведению арбитражных комиссий относится и разрешение споров между госучреждениями и кооперацией, когда последняя согласна на передачу этих дел арбитражным комиссиям.

Из указанных принципов существуют следующие изъятия: не подлежат рассмотрению Арбитражных Комиссий дела, возникающие внутри одного и того же ведомства и споры между госучреждениями, поскольку специальными законами для таковых установлен специальный порядок их разрешения.

Такой особый порядок установлен для следующих видов дел: о недоимках, сборах и вообще вышеперечисленных притязаниях, подлежащих взысканию в бесспорном порядке. Даже из числа так называемых спорных дел отнесены к рассмотрению судебных установлений, а не арбитражных комиссий: дела, возникающие по вексельным обязательствам Госбанка, по спорам с железными дорогами, по делам имущественного страхования; все эти виды споров, хотя бы таковые и возникли исключительно между госучреждениями, не подлежат рассмотрению арбитражных комиссий.

Комплекс дел, отнесенных к ведению арбитражных комиссий, распределяется между ними следующим образом.

К компетенции местных арбитражных комиссий относятся вообще говоря, все дела отнесенные к ведению арбитражных комиссий, за исключением тех, кои отнесены к компетенции республиканских или союзной арбитражной комиссии.

К ведению республиканских арбитражных комиссий относятся те из означенных дел, в которых: а) хотя бы одной из сторон было центральное, республиканское учреждение или об'единение; б) споры между учреждениями или предприятиями различных местных административных делений; в) разрешение жалоб на решения местных арбитражных комиссий; г) пересмотр в порядке надзора всякого рода дел разрешенных местными арбитражными комиссиями.

К ведению союзной арбитражной комиссии относится рассмотрение дел, в которых хотя бы одной из сторон было союзное учреждение или предприятие, и рассмотрение постановлений на решения республиканских арбитражных комиссий, когда таковыми нарушены интересы союзных учреждений или споров между центральными учрежденями или предприятиями различных Союзных Республик, если одна из спорящих сторон потребует передачи спора на разрешение Арбитражной Комиссии при СТО.

Порядок производства дел в арбитражных комиссиях в основных моментах определяется законом, в деталях же высшими арбитражными комиссиями, с утверждения для союзной СТО, а для остальных арбитражных комиссий—постановлениями ЭКОС'о Союзных Республик. В основных чертах

это порядок судебный—с начатием дела по исковому заявлению о нарушении прав, с представительством сторон, с вызовом свидетелей, и применением начал состязательности и устности процесса. При этом, однако, арбитражным комиссиям предоставляется право делать те или иные отступления от этих начал: арбитражным комиссиям предоставлено право по собственной инициативе собирать доказательства, способ проверки и оценки их всецело зависит от нее, неявка сторон не останавливает рассмотрения дела, если арбитражная комиссия не постановит по этому поводу иного решения, допущение третьих лиц ко вступлению в процесс так же зависит от арбитражной комиссии.

Решения постановляются большинством голосов, при этом голос председателя дает перевес.

Решения арбитражных комиссий имеют силу судебных решений и приводятся в исполнение определяемым ею порядком. При этом арбитражные комиссии, принимая во внимание государственные интересы, вправе постановить: а) об отсрочке или рассрочке исполнения; б) о замене предмета исполнения другим предметом или денежным эквивалентом в исключительных случаях, и в) о полном или частичном освобождении от обязательства или ответственности.

Решения местных арбитражных комиссий могут быть обжалованы в высшую, в 14 дней срок со дня приобщения к делу мотивированного решения. Подача жалобы приостанавливает приведение решения в исполнение, но Арбитражная Комиссия может допустить и предварительное исполнение. Обжалование по делам, по которым цена иска не превышает 1000 рублей, не допускается.

Отличительною особенностью процесса в арбитражных комиссиях является право пересмотра и изменения решений арбитражных комиссий Высшей Арбитражной, а решений Высшей Республиканской — УЭС, решения Общесоюзной Арбитражной Комиссии могут быть отменены СТО.

Споры о компетенции между судами и арбитражными комиссиями разрешаются в УССР окончательно Наркоматом юстиции в порядке Верховного Судебного Контроля.

Глава XXIV.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ЗА УБЫТКИ.

Литература: Проф. Otto Mayer. Deutsches Vervaltungsrecht, изд. 1917 г. Проф. Leon Duguit. Les transformations du droit public, изд. 1921 г. Проф. Н. Н. Лазаревский. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Проф. Магазинер. Общее учение о государстве, изд. 1923 г. В. Гаген. Ответственность государства за действия должностных лиц (Вестник права 1903 г. № 8).

§ 99. Ответственность за убытки, причиняемые в силу закона.

Ответственность государства за убытки различается в современном праве двух видов: а) ответственность за убытки, причиненные не законными действиями и б) ответственность за убытки в остальных случаях. Последняя в немецкой теории называется публично правовым вознаграждением (Ausgleichende Entschädigung).

Вопрос об ответственности государства за убытки, причиненные неправильными действиями, нами освещен в главе об имущественной ответственности должностных лиц, так как в указанном случае ответственность государства является или дополнительною ответственностью к таковой же должностных лиц, или ответственностью самостоятельною, но вызываемою неправомерными действиями его представителей.

Совершенно иной характер имеет так называемая публично-правовая ответственность. Вопрос о ней возникает в тех случаях, когда известные действия не могут быть признаны неправомерными, хотя они причиняют материальный или моральный ущерб гражданам и другим юридическим лицам; случаи, когда могут возникать такие вопросы, являются весьма многочисленными и даже более того—совре-

менная администрация не может выполнить лежащих на ней задач, если она не будет совершать таковых действий [1]).

К числу таковых действий, по терминологии буржуазных ученых, относится получившее после войны большое распространение «отчуждение» частной собственности в общественных интересах, а по нашей терминологии «реквизиции»; далее, к числу таких актов надлежит отнести закрытие разного рода частных заведений, в связи с разного рода национализацией и муниципализацией производств, например: закрытие частных почтовых станций, в связи с об'явлением государственной регалией почты; запрещение продажи вина и спирта, закрытие частных похоронных бюро, в связи с муниципализацией похоронных процессий, нарушение интересов рыбопромышленников, в связи с изданием стеснительных правил о рыбной ловле; запрещение возводить постройки, в связи с предполагаемым проведением улиц или дорог и т. п.

Во всех этих случаях Правительство может действовать совершенно правомерно, причиняя убытки частным лицам и возникает, весьма естественно, вопрос о том, как быть в таких случаях. И в теории и в положительном праве различных народов вопрос этот разрешается различно.

Из наиболее видных буржуазных теоретиков германский профессор Отто Майер склонен признавать государство обязанным возмещать убытки во всех случаях причинения такового вреда, указывая, что в современном праве наблюдается тенденция к установлению того принципа, чтобы каждый такой ущерб в частном хозяйстве возмещался за общественный или государственный счет.

Хотя такая тенденция и наблюдается в эволюции публично-правовых идей, однако она полностью не проводится ни в одном буржуазном праве, и устанавливается обыкновенно обязанность государства вознаграждать за означенные убытки, лишь особо квалифицированные.

---

[1]) С 1910 года в смету Министерства Юстиции Франции вносится специальный кредит на вознаграждение лиц арестованных, которые затем освобождаются в силу постановления следователя или суда, в виду их оправдания (L. Duguit. Ibid,. стр. 253).

В теории и в буржуазном положительном праве различаются при этом два случая: являются ли те или иные действия, причиняющие убытки, основанными на 1) специальных законах, или 2) административных актах. В первом случае обыкновенно сам закон определяет, подлежат ли частные лица вознаграждению за те или иные мероприятия, которые проводятся с причинением им имущественного вреда. Где в законе не предусмотрено таковое вознаграждение, там оно и не имеет места.

В различных же законах одной и той же страны вопрос о таковых вознаграждениях решается не одинаково.

Например: германский закон 20-го декабря 1899 г., при отмене частной почты, в связи с введением почтовой регалии, устанавливал обязанность возместить за убытки, причиняемые частным почтовым предприятиям; напротив, аналогичный германский закон 10-го мая 1903 года отказал владельцам фабрик по выделке фосфора в возмещении убытков, в связи с запрещением выделки фосфора частным фабрикам.

Подобных примеров можно привести много из практики и других стран.

2. Советское право также неоднородно в своих подобного рода мероприятиях, проводимых в законодательном порядке. Общий принцип советского права, наиболее часто повторявшийся, был тот, что государство трудящихся актами о национализации орудий производства лишало эксплоатировавшие классы их орудий эксплоатации масс и, разумеется, не возмещало последним причиняемого материального ущерба.

Обычное выражение законов первой эпохи военного коммунизма было национализировать предприятия, весь их актив передать государству, а за долги предприятий освободить государство от ответственности.

Из этого принципа имеются исключения на практике и в законах. Рабочим и служащим, обыкновенно, Советское Правительство выплачивало за долги, которые лежали в их пользу на национализированных предприятиях, равным образом устанавливалась в отдельных законах и обязанность возмещения убытков владельцам, которые собственным тру-

дом создавали то или иное национализированное имущество, например: украинский закон о национализации зубоврачебных школ предусматривает вознаграждение владельцев кабинетов, созданных собственным трудом; закон РСФСР и ему соответствующий УССР о национализации сберегательных касс возлагали на государство обязанность выплаты в течение 2-хгодичного срока владельцам вкладов государственных процентных бумаг не свыше, однако, 4000 рублей на каждого владельца; закон об отмене наследования также допускал переход имущества до 10.000 рублей в пользу ближайших родственников, а также супругов и т. п.

Вообще при проведении в законодательном порядке мер вмешательства в частно-хозяйственные отношения Республики трудящихся, делали те или иные изъятия для трудящихся из общего принципа о сложении с государства имущественной ответственности за убытки, причиняемые собственникам.

§ 100. Ответственность за убытки, причиняемые в силу правительственных актов.

1. Что касается вмешательства правительственных органов в частно-хозяйственные отношения, проводимые не в силу специальных, конкретных для данного, отдельного случая, велений закона, а на основании общих определений закона, то и в этом отношении право буржуазных государств является не одинаковым, представляя здесь все же известные черты сходства в некоторых моментах.

Насколько нам известно, право важнейших буржуазных государств проводит в этом отношении строгое различие, с одной стороны, между теми отношениями, которые слагаются здесь между администрацией и частными лицами на почве частно-правовых титулов, от тех, где государство выступает, в качестве представителя власти. В первом случае, государство ставится в одинаковые условия со всяким другим частным лицом и отвечает за причиняемые здесь убытки в тех же случаях, как и частное лицо. Советское право представляет в этом отношении ряд особенностей.

Государство трудящихся также принимает этот принцип, но вводит в него ряд изъятий. Согласно 406 ст. Гр. Код., на-

частных лиц может быть возложена судом обязанность к возмещению вреда потерпевшему, в зависимости от его имущественного положения и положения потерпевшего даже в тех случаях, когда согласно ст. ст. 403 и 405 Гр. Код., причинивший вред не обязан его возмещать, но таковая обязанность, по раз'яснению Верховного Суда УССР, ни в коем случае не может быть возложена на государство и его учреждения и предприятия.

С другой стороны, Советское государство целым рядом специальных законов до НЭП'а не признавало ответственности государства по целому ряду имущественных претензий к нему, например: по претензиям к железным дорогам, по претензиям к почтово-телеграфному ведомству, к военному ведомству, к органам продовольствия и т. д., а равно и вообще к государству об отобрании у бывших собственников имущества, перешедшего к государству в РФСФР до 22 июля, а в УССР до 24 августа 1924 года. В сельских местностях УССР этот срок продлен до 1 июля 1923 г.

Что касается затем ответственности государства за убытки, причиняемые административным вмешательством или бездействием, где администрация действует как орган государственной власти, то здесь существует в передовых буржуазных государствах общий принцип, обыкновенно помещаемый в буржуазных конституциях, что всякое лишение лиц принадлежащего им имущества, в общественных интересах, может последовать только с возмещением его стоимости[1]).

Соответствующий принцип со времени новой экономической политики находит отражение и в советских законах; он выражен в законах о реквизициях и конфискациях, в законах о лишении трудовых наделов, в законах о занятии земель под стрельбища, для разработки недр и т. п. в виде

[1]) Характерно в этом отношении решение французского государственного совета помещенное в Revue du droit public за 1924 года № 1, по делу Coutieàs: в этом решении государственный совет признал правильным отказ военных властей оказать содействие в Тунисе гражданину Coutieás в исполнении решения суда об из'ятии в его пользу земель из владений туземцев, из опасений народных волнений. Вместе с тем, однако, государственный совет Франции признал право за Coutieàs на возмещение причиненных ему этим отказом убытков, так как, по толкованию этого буржуазного суда, он потерпел ущерб во имя общественных интересов.

установления обязанности вознаграждения пользователя за причиняемые убытки, связанные с изъятием имущества у пользователя. Ветеринарные кодексы РСФСР и УССР устанавливают принцип вознаграждения владельцев больных животных, убиваемых по распоряжению правительства, в целях предотвращения распространения эпидемий. Равным образом устанавливается обязанность возмещать владельца лошадей, павших при исполнении трудгужналоговых повинностей.

Из этого принципа бывают, однако, и исключения в советском праве: закон о национализации домостроений в связи с переходом сельского населения в городское, не предусматривает обязанностей вознаграждения, равным образом реквизиции квартир в государственных интересах и переселения из домостроений также производятся без оплаты убытков, причиняемых такими мероприятиями.

2. Буржуазные теоретики на Западе пытаются разрешить проблему, до каких пределов должна простираться здесь обязанность государства по выплате убытков.

Ответы укладываются в четыре группы учений: 1) о возмещении только за благоприобретенные права; 2) вторая соединяется с учением о конституционных гарантиях неприкосновенности собственности, 3) третья основывается на принципе равенства граждан, которому противоречит обременение одних граждан в большей мере, чем других; 4) последняя теория исходит из того принципа, что государство несет здесь ответственность только тогда, когда эта ответственность прямо предусмотрена законом.

К нашему советскому праву ближе подходит последняя теория, при чем в виде общего правила у нас государство вознаграждает лишь за прямой и непосредственный причиненный уже ущерб, а не те выгоды, которые мог бы извлечь потерпевший, если бы не было издано соответственного акта администрации.

Советское право, с особой чуткостью относящееся к трудящимся, принимает меры к устранению того ущерба, который испытывают последние и в других случаях.

В частности, государство принимает громадные мероприятия по возмещению ущерба жертвам контр-революции [1]), пострадавшим от еврейских погромов, а также по оказанию помощи семьям красноармейцев[2]) и демобилизованных. Эти мероприятия имеют целью возмещение всего того материального ущерба соответственным хозяйствам, который они понесли, в связи с указанными событиями.

---

1) С. У. УССР за 1921 г. № 2, ст. 50.

2) Кодекс законов о льготах и преимуществах для военнослужащих Рабоче-Крестьянской Красной Армии и Рабоче-Крестьянского Красного Флота и их семей (С. З. СССР за 1924 г. № 21, ст. 198).

ОГЛАВЛЕНИЕ.

	Стр.
Введение	1—55
Глава I. Об административном праве.	1—28
§ 1. Понятие об административном праве	1— 6
§ 2. О составных элементах понятия административного права	6— 8
§ 3. Задачи внутреннего управления	8—12
§ 4. Деление административного права на части	12—14
§ 5. Об отношении административного права к родственным наукам	14—22
§ 6. История и метод науки административного права	22—28
Глава II. Об источниках административного права.	29—55
§ 7. Общее замечание об источниках административного права	29—33
§ 8. Общие замечания о советских законах	33—37
§ 9. О соотношении между различными законами	37—39
§ 10. О времени вступления законов в силу	39—41
§ 11. О толковании закона	41—48
§ 12. О законах различных названий	48—50
§ 13. Об обычаях	50—53
§ 14. О социалистическом правосознании	53—54
§ 15. Перечень официальных материалов	54—55
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. О СОВЕТСКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНАХ.	57—168
Глава III. Общие принципы организации административных органов.	59—80
§ 16. О разделении властей и разделении функций	59—72
§ 17. О коллегиальных и единоличных органах	72—74
§ 18. О различных видах госорганов	74—80
Глава IV. О союзных органах, выполняющих административные функции.	81—100
§ 19. О центральном Исполнительном Комитете Союза ССР и его Президиуме	81—84
§ 20. О Совнаркоме СССР	84—87
§ 21. О Совете Труда и Обороны СССР	87—87
§ 22. О Наркоматах Союза ССР	87—94
§ 23. О слитных Наркоматах СССР	94—100
§ 24. Об об'единенных Наркоматах СССР	100—100
§ 25. О действующих на правах Наркомата учреждениях	„ — „
Глава V. О центральных административных учреждениях в Союзных Республиках.	101—109
§ 26. О ЦИК'ах Союзных Республик	101—105
§ 27. О Совнаркомах Союзных Республик	105—107
§ 28. О состоящих при Совнаркомах учреждениях	107—109
Глава VI. О Наркоматах Союзных Республик.	111—118
§ 29. Общие замечания о Наркомах	111—112
§ 30. Об отдельных Республиканских Наркоматах	112—116
§ 31. Об Уполномоченных Народных Комисариатов СССР	116—118
§ 32. О Центральном Статистическом Управлении	118—118
Глава VII. О местных учреждениях.	119—144
§ 33. Об административном делении Союзных Республик	119—127
§ 34. Об организации власти в административных районах	127—128
§ 35. Об организации губернских учреждений	128—134

§ 36. Об окружных или уездных учреждениях . . . . . 134—138
§ 37. О районном или волостном управлении . . . . . 138—140
§ 38. О сельских Советах . . . . . 140—141
§ 39. Об организации власти в городах . . . . . 141—144

Глава VIII. О публично-правовых организациях. 145—162

§ 40. Общие замечания о публично-правовых организациях . 145—148
§ 41. О трестах . . . . . 148—151
§ 42. О смешанных акционерных обществах . . . . . 151—152
§ 43. О кооперации . . . . . 152—156
§ 44. О Комитетах Незаможных Селян . . . . . 156—159
§ 45. О Профессиональных Союзах . . . . . 159—162

Глава IX. О должностных лицах. 163—168

§ 46. О должностных лицах 163—168

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТАХ. 169—192

Глава X. Об административных актах. 171—186

§ 47. Общие замечания об административных актах . . . 171—173
§ 48. О нормативных актах администрации 173—176
§ 49. Об индивидуальных актах администрации . . . . 176—177
§ 50. О принудительных изъятиях имуществ. . . . . 177—181
§ 51. О конфискациях и реквизициях. . . . . 181—184
§ 52. О бесспорных взысканиях. . . . . 184—186

Глава XI. О двусторонних актах. 187—192

§ 53. О двусторонних актах администрации. . . . . 187—188
§ 54. О публичных договорах. . . . . 188—190
§ 55. О недействительных и отменяемых актах администрации . . . . . 190—192

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ. 193—205

Глава XII. О публично-правовых отношениях. 193—205

§ 56. Общие замечания о публичных правоотношениях. . . 193—198
§ 57. Об особенностях публичных правоотношений. . . . 198—199
§ 58. Об об'ектах публичных отношений. . . . . 199—205

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ. ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАЗЛИЧНЫХ ОБЛАСТЯХ УПРАВЛЕНИЯ. 207—290

Глава XIII. Об охране прав личности. 209—225

§ 59. Об актах гражданского состояния. . . . . 209—212
§ 60. О свободе исповеданий. . . . . 212—214
§ 61. О личной неприкосновенности. . . . . 214—216
§ 62. О свободе передвижения . . . . . 216—219
§ 63. О свободе собраний и обществ . . . . . 219—223
§ 64. О свободе печати. . . . . 223—225

Глава XIV. Об охране революционного порядка 227—231

§ 65. Об органах охраны революционного порядка. . . . 227—230
§ 66. О чрезвычайных мерах охраны. . . . . 230—231

Глава XV. О государственной деятельности в области промышленности и торговли. 223—260

§ 67. Общие замечания . . . . . 233—237
§ 68. О сельско-хозяйственной промышленности . . . . 237—244
§ 69. О подсобной сельскому хозяйству промышленности. . 244—246
§ 70. О мероприятиях государства в области лесного хозяйства 246—247
§ 71. О пользовании недрами. . . . . 247—248
§ 72. О промышленности и торговле. . . . . 249—251

§ 73. Законодательство о промышленности. . . . . 251—252
§ 74. Законодательство о торговле. . . . . 253—254
§ 75. Законодательство о внешней торговле. . . . . 254—256
§ 76. О мерах содействия развитию торговли и промышленности. . . . . 256—257
§ 77. О путях и средствах сообщений. . . . . 257—259
§ 78. О средствах народной связи. . . . . 259—260

Глава XVI. О государственном регулировании отношений, возникающих в сфере применения труда. 261—265

§ 79. Общие замечания о советском законодательстве по труду. . . . . 261—262
§ 80. Основные начала действующего законодательства о труде. . . . . 262—265

Глава XVII. О призрении. 265—271

§ 81. Общие замечания о призрении. . . . . 267—268
§ 82. О государственном призрении . . . . . 268—270
§ 83. Об общественном призрении. . . . . 270—271

Глава XVIII. О мерах обеспечения населения жилищем. 273—279

§ 84. Общие замечания о жилищной проблеме . . . . 273—274
§ 85. Обеспечение населения жилищем. . . . . 274—279

Глава XIX. О мероприятиях по оздоровлению жизни населения. 281—284

§ 86. О мероприятиях по предупреждению и лечению болезней. . . . . 281—284

Глава XX. О народном образовании. 285—290

§ 87. Общие замечания о народном образовании. . . . . 285—288
§ 88. Типы школ и их содержание. . . . . 288—290

ЧАСТЬ ПЯТАЯ. ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОНОМЕРНОСТИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ. 291—331

Глава XXI. Общие замечания об обеспечении законномерности. 293—302

§ 89. О соотношениях между различными способами обеспечения законности . . . . . 293—295
§ 90. О дисциплинарной ответственности должностных лиц . 295—298
§ 91. Об уголовной ответственности должностных лиц . . 298—299
§ 92. О гражданской ответственности должностных лиц . . 299—302

Глава XXII. О юрисдикционной деятельности администрации. 303—309

§ 93. О форме юрисдикционной деятельности администрации . 303—305
§ 94. Об административных взысканиях . . . . . 305—308
§ 95. Об юрисдикционной деятельности администрации по гражданским делам. . . . . 308—309

Глава XXIII. Об административной юстиции. 311—324

§ 96. Об административной юстиции (общие замечания). . . 311—314
§ 97. Административная юстиция в советском праве. . . . 314—318
§ 98. О судебно-административных органах . . . . . 318—324

Глава XXIV. Ответственность государства за убытки. 325—331

§ 99. Ответственность за убытки, причиняемые в силу закона 325—328
§ 100. Ответственность за убытки, причиняемые в силу правительственных актов . . . . . 328—331

ОБЩЕСТВЕННО-ПРАВОВАЯ БИБЛИОТЕКА под названием: „Что нужно знать каждому рабочему и крестьянину о своем государстве".

28. **Н. А. Скрыпник.**—Народный суд, его задачи и деятельность . . . — 13 к.
29. **И. Т. Совицкий.** Как—Сов. власть исправл. преступников . . . . — 20 к.
30. **Б. Г. Лупилов.**—С.-хозяйств. товарищества, артели, коммуны . . . — 40 к.
31. **С. А. Пригов.**—Преступление и наказание в рабоче-крестьянском государстве . . . . . — 15 к.
32. **А. А. Полоцкий.**—Как получить крестьянину кредит . . . . . — 13 к.
33. **А. Б. Борщевский.**—Советский суд и как ведутся в нем дела . . . — 25 к.
34. **Г. И. Вояков.**—Как ведутся уголовные дела . . . . . — 25 к.
35. **С. Савелов.**—Социальное обеспечение и инвалиды . . . . . — 25 к.
36. **С. А. Пригов.**—Злочин і кара . . . . . — 15 к.
37. **Е. Яковлев.**—Комитеты незаможных селян . . . . . — 13 к.
38. **Р. В. Гальперин.**—Народы советских республик и как охраняются их национальные интересы . . . . . — 25 к.
39. **Г. А. Железногорский.** — Взятка (второе издание) . . . . . — 12 к.
40. **Г. А. Железногорский.**—Советская власть и церковь . . . . . — 20 к.
41. **Г. И. Волков.**—О наследстве . . . . . — 20 к.
42. **Б. Борев.**—Как избираются советы на Украине . . . . . — 35 к.
43. **Б. Борев.**—Общество взаимопомощи на селе . . . . . — 25 к.

ПЕЧАТАЮТСЯ:

1. Архив Криминологии и Суд. Медицины (под ред. проф. Бокариус).
2. Собр. опред. Гражд. Касс. Колл. Верхсуда УССР за 1924 и 25 г. г.
3. Собрание опред. Угол. Кассац. Колл. Верхсуда УССР за 1924 и 25 г. г.
4. Важнейшие определения Особой Коллегии Высшего Контроля по земельным спорам.
5. Земельный Кодекс в вопросах и ответах, сост. Г. М. Аменицким.
6. **Берновский, Гродзинский, Обуховский** Сборник задач по угол. процессу и реш. к ним.
7. **Божко.**—История философии права в связи с историей хозяйственного быта.
8. **Железногорский.** Брак, развод и дети.
9. **Гродзинский.** Задачи по угол. праву (2-е изд.).
10. **Готфрид.** Жилищное законодательство.
11. **Ионас.** Лесное законодательство.
12. **Полоцкий.** Кооперация на селе.
13. **Разумовский.** Промысловый налог.
14. **Евфименко** Труд и собственность.

ГОТОВИТСЯ К ПЕЧАТИ:

Уголовный Кодекс Советских Республик. Комментарии под редакцией **С. А. Пригова, М. Е. Шаргея и Ю. П. Мазуренко.**

Принимается подписка на 1925 год на двухнедельный юридический журнал

I. **ВЕСТНИК СОВЕТСКОЙ ЮСТИЦИИ.**—Журнал посвящен разработке вопросов правового советского строительства. В журнале более 300 участников. В течение 1923-24 года на страницах журнала было разработано более 1200 вопросов.

Условия подписки: На 1 год—10 руб., на 6мес—5 руб. 50 к., наименьшие сроки—из расчета 1 руб. в месяц.

II. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства УССР

Условия подписки: На 1 год—20 руб., на 6 мес.—10 руб.

III. Бюллетени Н. К. Ю. На 1 год—9 руб., на 6 мес.—4 р. 50.

ГЛАВНЫЙ СКЛАД: Харьков, ул. Свободной Академии, 5.

Цена 2 руб.

ГЛАВНЫЙ СКЛАД:
ул. Свободной Академии, 5
Харьков